Advies Toekomst Pensioenstelsel

Aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
mevrouw drs. J Klijnsma

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Voorwoord

Het Nederlands pensioenstelsel behoort tot de beste van de wereld. We willen dit graag zo houden. Het stelsel moet blijven passen bij een steeds veranderende wereld. In dit advies gaat de SER in op de sterke punten van ons stelsel en de uitdagingen waar het voor staat. Het onderzoekt ook varianten om het stelsel sterk te houden. Maar het gaat niet alleen om stippen aan de horizon. De wegen daar naar toe zijn minstens zo belangrijk.

Staatssecretaris Klijnsma van SZW heeft de SER namens het kabinet om dit advies gevraagd als onderdeel van de maatschappelijke dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel die zij vorig jaar heeft gestart.

De raad maakt in zijn advies – in het kader van de nationale pensioendialoog – een analyse van de belangrijkste uitdagingen en bespreekt een aantal varianten in het licht van deze uitdagingen. De raad beoordeelt de varianten – die erop gericht zijn ons pensioenstelsel te ontwikkelen en te versterken – op basis van een aantal belangrijke criteria. De nadruk in dit advies en in deze fase van de pensioendialoog ligt op de analyse van de varianten, nog niet op een keuze hiertussen. De raad merkt daarbij op dat de variant ‘persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling’ een interessante maar nog onbekende variant kan zijn voor de toekomst. De raad gaat de nadere invulling van deze variant en de vraag hoe daar eventueel te komen, verder verkennen.

De raad levert met deze gedeelde analyse belangrijk grondwerk voor de verdere pensioendialoog en wil zijn analyse graag delen met alle betrokkenen, waaronder kabinet en parlement. Verder bevat het advies een technische verkenning van een aantal transitieproblemen (zoals de doorsneesystematiek) en analyses in antwoord op vragen van de staatsecretaris op het gebied van keuzevrijheid en maatwerk, de verbinding tussen pensioen, wonen en zorg, en zzp.

Dit advies richt zich zoals gevraagd primair op de aanvullende pensioenen en de vragen die daarover zijn gesteld. Gezien de breedte van de adviesvragen en de beperkte tijd heeft de SER niet alle aspecten van de tweede pijler zoals het toezicht en de governance kunnen meenemen. De verhouding tussen de verschillende pijlers in het pensioenstelsel, relevante ontwikkelingen in de EU, en fiscale aspecten komen in dit advies slechts zijdelings aan de orde.

De SER heeft gericht input verzameld van een brede groep belanghebbenden en een groot aantal deskundigen. Zij werden uitgenodigd deel te nemen aan door de SER georganiseerde dialoogbijeenkomsten. Deze brede betrokkenheid betekende een verrijking van de discussie en leverde veel energie op.

Het advies is voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Kees Goudswaard. Ik dank Kees en de leden van de commissie voor het vele werk dat zij in relatief korte tijd hebben verricht.

Mariëtte Hamer

Voorzitter van de SER

Inhoudsopgave

Visie van de raad op pensioen in de toekomst

De AOW en de werknemerspensioenen zijn de belangrijkste pijlers in het Nederlandse pensioenstelsel. De AOW (eerste pijler) zorgt voor een bestaansminimum voor in beginsel alle gepensioneerden en vormt het fundament van aanvullende pensioenen. Dit basispensioen geeft mensen zekerheid en zorgt ervoor dat we in Nederland een zeer lage armoede onder ouderen kennen. Er is veel draagvlak voor de AOW.

Met dit advies richt de SER zich primair op de aanvullende pensioenen in de tweede pijler, ook wel aangeduid als de werknemers- en beroepspensioenen. Nederland heeft een sterke tweede pijler. Maar er zijn wel vragen over de financiële en maatschappelijke houdbaarheid van deze pensioenen. Dit blijkt ook uit de adviesaanvraag van het kabinet aan de SER over de toekomst van het pensioenstelsel. Daartoe heeft het kabinet een maatschappelijke dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel geïnitieerd.

De raad maakt in zijn advies - in het kader van de nationale pensioendialoog - een analyse van de belangrijkste uitdagingen en bespreekt een aantal varianten in het licht van deze uitdagingen. De raad beoordeelt de varianten - die erop gericht zijn ons pensioenstelsel te ontwikkelen en te versterken - op basis van een aantal belangrijke criteria. De nadruk in dit advies en in deze fase van de pensioendialoog ligt op de analyse van de varianten, nog niet op een keuze hiertussen. De raad merkt daarbij op dat de variant ‘persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling’ een interessante maar nog onbekende variant kan zijn voor de toekomst. De raad levert met deze gedeelde analyse belangrijk grondwerk voor de verdere pensioendialoog en wil zijn analyse graag delen met alle betrokkenen, waaronder kabinet en parlement. Verder bevat het advies een technische verkenning van een aantal transitieproblemen (zoals de doorsneesystematiek) en analyses in antwoord op vragen van de staatsecretaris op het gebied van keuzevrijheid en maatwerk, de verbinding tussen pensioen, wonen en zorg, en zzp.

Aanvullende pensioenen onder druk
Met de financiële crisis in 2008 zijn de kwetsbaarheden van het stelsel van aanvullende pensioenen voor alle betrokkenen voelbaar geworden. Nominale pensioentoezeggingen blijken geen garantie voor een koopkrachtbestendig pensioen: indexering (conform de lonen of de inflatie) is geen vanzelfsprekendheid meer en ook kortingen blijken in bepaalde gevallen onvermijdelijk. Daarmee heeft het vertrouwen in het stelsel een forse deuk opgelopen.

De huidige pensioenregelingen worden gekenmerkt door een grote rentegevoeligheid, wat niet alleen negatief kan uitwerken voor de koopkracht van het pensioeninkomen, maar ook nadelig kan zijn voor de Nederlandse economie omdat het conjuncturele bewegingen van de reële economie versterkt. Verder vindt in het huidige stelsel een ondoorzichtige en soms moeilijk te rechtvaardigen herverdeling plaats tussen groepen deelnemers. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo leidt de doorsneesystematiek tot herverdeling tussen jongere en oudere werknemers, en tussen lager- en hogeropgeleiden door verschillen in levensverwachting. Ook is vaak voor de deelnemer niet duidelijk hoe financiële schokken en aanpassingen aan de levensverwachting worden verdeeld. Dit schept onduidelijkheid over de waarde van individuele pensioenaanspraken, terwijl er meer behoefte is aan transparantie over pensioen.

Een deel van de deelnemers van pensioenregelingen geeft aan dat zij graag meer keuzevrijheid en maatwerk wensen. Het huidige stelsel houdt onvoldoende rekening met kenmerken van deelnemers. De opbouw van het pensioen kent een ‘one-size-fits-all’-benadering. Deze knelt omdat de risico’s steeds meer bij deelnemers zijn komen te liggen en de financiële ruimte en de risicodraagkracht van deelnemers varieert. Een

ander aandachtspunt is de arbeidsmarkt. Naar de toekomst toe is het wenselijk dat het pensioenstelsel beter aansluit op de hedendaagse arbeidsmarkt: van belang hierbij zijn de afgenomen levensduur van bedrijven en sectoren, de toegenomen arbeidsmobiliteit en de veranderende arbeidsvormen, zoals en het groeiende aantal mensen met een flexibel arbeidscontract en zzp'ers, wat consequenties heeft voor de pensioenpositie van betrokkenen. Een groeiende groep werkenden bouwt geen of onvoldoende pensioenvoorzieningen in brede zin op (dus inclusief individuele pensioenproducten, vrije besparingen en eigen huis). Daarnaast leidt de zogeheten doorsneesystematiek in pensioenregelingen tot een omslagelement in het huidige stelsel; dat element maakt fondsen afhankelijk van nieuwe instroom van deelnemers en kan bij vergrijzing tot problemen leiden. Afschaffing van dit omslagelement leidt op lange termijn tot lagere premies.
Vraag is hoe we het stelsel zo kunnen aanpassen dat deelnemers meer kansen hebben op een koopkrachtbestendig pensioen én dat het stelsel beter aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Naar een adequaat en toekomstbestendig werknemerspensioen
Een goed pensioen zorgt ervoor dat mensen na pensionering hun bestedingspatroon zoveel mogelijk kunnen voortzetten en dat zij door het pensioeninkomen geen bovenmatig beroep hoeven te doen op maatschappelijke voorzieningen. Daarbij dient het pensioenstelsel ondersteunend te zijn aan de economie en aan te sluiten op maatschappelijke trends. Hierboven is aangegeven dat het huidige stelsel in diverse opzichten tekortschiet. De vraag ligt daarom op tafel welke oplossingen er denkbaar zijn.

Oplossingen zouden ervoor moeten zorgen dat het pensioenstelsel minder rentegevoelig wordt en beter aansluit op de hedendaagse meer dynamische arbeidsmarkt. Daarbij zou ook kunnen worden gekeken naar de wens om meer keuzemogelijkheden en maatwerk, en het begrijpelijker maken van het pensioensysteem.

De uitdaging bij het vinden van oplossingen voor het versterken van het pensioenstelsel is dat dit niet ten koste mag gaan van de huidige sterke punten van het stelsel. Nederland kent een in beginsel sterke combinatie van meerdere pijlers, met een hoge participatiegraad in de tweede pijler. Dit garandeert samen met een premie-inleg die passend is gezien het ambitieniveau, het levenslange karakter van het uitgekeerde pensioen, de lage uitvoeringskosten, (de uiteenlopende vormen van) collectieve risicodeling, de fiscale begeleiding via de omkeerregel en de mogelijkheden voor een lange termijn beleggingsbeleid, een goede toereikendheid van het pensioeninkomen. Onverlet de ambitie om deze toereikendheid en de betaalbaarheid van de pensioenen te garanderen is het nodig de vormgeving van het stelsel aan te passen.

Verschillende scenario's nader verkend
De SER onderzoekt in dit advies verschillende varianten gericht op een beter perspectief voor het pensioenstelsel op de middellange termijn. De varianten zijn:
- Uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw;
- Nationale pensioenregeling;
- Persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling;
- Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling.

Er is gekeken hoe en of de sterke punten van dat stelsel kunnen worden behouden terwijl tegelijkertijd een oplossing wordt geboden voor de tekortkomingen van het huidige stelsel. De varianten zijn beoordeeld op basis van een aantal cruciale criteria zoals het uiteindelijke pensioenresultaat, de aansluiting op maatschappelijke trends, de macro-economische effecten en de lastigheden qua transitie.

De raad stelt vast dat geen van de varianten alle uitdagingen tegelijk kan aanpakken en dat keuzes dus nodig zijn. Hij is zich ervan bewust dat enkele belangrijke dilemma's of afruilen daarbij aan de orde zijn:

- keuzemogelijkheden versus toereikendheid van het pensioen;
- risicodeling met toekomstige generaties versus transparante eigendomsrechten;
- risicodeling versus keuzevrijheid;
- uniform beleid versus maatwerk.

Persoonlijke pensioenvermogensopbouw met collectieve risicodeling: interessant maar onbekend
De SER vindt de variant waarbij – binnen een collectieve regeling – sprake is van een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling interessant, maar nog niet voldoende bekend. Uit de analyse van de varianten blijkt dat een weloverwogen overstap op termijn naar deze variant een goed perspectief zou kunnen bieden om de sterke punten van het stelsel te behouden en de tekortkomingen weg te nemen. Het is nodig de variant van een contract met persoonlijke vermogensopbouw en collectieve risicodeling, verder in te vullen en te verkennen om een gedegen afweging te kunnen maken en tot nadere beoordeling te komen.
Daarbij is van belang dat er verschillende vormen denkbaar zijn voor pensioencontracten met persoonlijke vermogensopbouw en collectieve risicodeling.

Elementen voor de beoogde nadere invulling zijn:

- Een voldoende (mogelijkheid tot) premie-inleg gericht op een koopkrachtbestendig en levenslang pensioen. Hierover worden afspraken gemaakt in het arbeidsvoorwaardenoverleg.
- Vermogensopbouw in de actieve fase in de vorm van een persoonlijk pensioenvermogen. Binnen het fiscaal kader moet het ook mogelijk zijn dit vermogen aan te vullen met eigen besparingen in de tweede pijler.
- De mogelijkheid om risico's te blijven delen en een verplichtstelling die hierbij passend is. Sociale partners op decentraal niveau kunnen bepalen welke risico's worden gedeeld en in welke mate dit geschiedt (wenselijk en haalbaar).
- Het afschaffen van de doorsneesystematiek.
- Een voorwaardelijk pensioen in de uitkeringsfase. Onder normale omstandigheden levert dit een beter pensioenresultaat op dan een vaste nominale uitkering. Het risico is evenwel ook hoger.

Een contract met persoonlijk pensioenvermogen en collectieve risicodeling maakt het mogelijk tot beter maatwerk te komen; daardoor hoeven de behoeftes van jongeren aan meer risicovolle beleggingen (om zo een risicopremie te incasseren) en van ouderen aan meer veilige beleggingen, niet meer met elkaar te botsen. Binnen een contract met persoonlijk pensioenvermogen en collectieve risicodeling is er ruimte voor meer maatwerk op het gebied van het uitkerings- en risicoprofiel van deelnemers. Eigendomsrechten kunnen beter worden gedefinieerd.

Ook maakt een contract met persoonlijke pensioensvermogensvorming en collectieve risicodeling het nog steeds mogelijk een langetermijnbeleggingsstrategie te hanteren, maar dan zonder de noodzaak om renterisico's af te dekken om nominale (schijn)zekerheid te garanderen. Bovendien worden in deze variant na een financiële schok de vermogens aangepast en de premies ontzien. Dit is gunstig is voor de macro-economische stabiliteit, want premieschokken hebben verhoudingsgewijs een grote impact op de reële economie. Met persoonlijke pensioensvermogensvorming hoeft het pensioenstelsel geen belemmering meer te vormen voor de gevraagde dynamiek in de economie. De vermogensopbouw gaat samen met blijvende mogelijkheden van risicodeling en (door)beleggen in de postactieve fase, waardoor een grotere kans bestaat op het realiseren van een koopkrachtbestendig pensioen.

Een contract met persoonlijk pensioenvermogen en collectieve risicodeling is volgens de raad daarom een interessante variant. Het is tegelijkertijd een onbekende variant. Er zijn wel buitenlandse voorbeelden van pensioenstelsels met persoonlijk pensioenvermogen, maar daarbij is de collectieve risicodeling meestal beperkt. De raad is van mening dat het in beginsel wenselijk en mogelijk is in een dergelijk stelsel risico's te spreiden en te delen. Dat geldt zeker voor de deling van het individueel langlevenrisico, het arbeidsongeschiktheidsrisico, en het inkomensrisico als gevolg van het overlijden van de partner (nabestaandenpensioen). De vraag is vooral of de kracht van collectieve risicodeling en spreiding van beleggingsrisico's en het macro-langleven risico (mensen leven gemiddeld langer) tussen verschillende generaties mogelijk is en hoe deze kan worden vormgegeven.

Daarnaast gaat deze variant gepaard met een transitieproblematiek. Om tot een uiteindelijke beoordeling te komen vraagt deze variant dus om nadere bestudering en verkenning. De SER gaat hiermee aan de slag, waarbij rekening zal worden gehouden met de planning van de komende hoofdlijnennotitie van het kabinet over de toekomst van het pensioenstelsel. Dat is van belang omdat de raad in zijn verkenning ook zal ingaan op de hierboven genoemde transitieproblematiek en op de wenselijke rol van de overheid bij de oplossing ervan.
Hieronder noemt de raad een aantal aandachtspunten die bij verdere verkenning aan de orde zullen komen. Eerst beschrijft hij de punten die van belang zijn bij de verkenning van het contract met persoonlijke vermogensopbouw en collectieve risicodeling; daarna benoemt hij de punten die de aandacht verdienen bij de verkenning van de transitieproblematiek. Het belangrijkste aandachtspunt is natuurlijk of en hoe deelnemers met dit contract een beter pensioen kunnen behalen.

Aandachtspunten verkenning collectieve risicodeling bij persoonlijk pensioenvermogen
Waar nominale zekerheid niet meer kan worden geboden, en risico's meer voor rekening van deelnemers komen, wordt risicodeling van groot belang. Zonder het nemen van risico's geen koopkrachtig pensioen. Het is dus van belang te verkennen hoe en in welke mate de risicodeling in een contract met persoonlijk pensioenvermogen kan worden georganiseerd. Het kan wenselijk zijn om financiële en demografische schokken te spreiden over de huidige deelnemers. Ook risicodeling met toekomstige generaties, al dan niet via collectieve buffers, kan welvaartswinst opleveren, al is deze beperkt door de toenemende vergrijzing. Deze winst is groter naarmate er meer generaties in de risicodeling betrokken worden maar daarmee neemt het discontinuïteitrisico navenant toe omdat toekomstige generaties geen deel uitmaken van de besluitvorming. In bepaalde sectoren wordt intergenerationele risicodeling ook moeilijker door de grotere economische dynamiek: de afnemende levensduur van bedrijven en sectoren zorgt op pensioenvlak voor een toenemend discontinuïteitrisico op bedrijfs- en sectorniveau. Op dit punt moeten er dus mogelijkheden zijn voor maatwerk. Het ene fonds kent een groot bestand met naar verwachting veel continuïteit, het andere een klein bestand met een onzekere instroom van nieuwe deelnemers. Voor deze vorm van risicodeling (i.e. intergenerationele risicodeling) zijn heldere verdeelregels en transparantie daarover aan de deelnemers nodig. Daarnaast dient verzekerd te zijn dat nieuwe generaties met voldoende omvang blijven instromen en zich geen structurele overdrachten tussen generaties voordoen.
Al met al zijn belangrijke aandachtspunten voor verkenning dus:

- De mogelijkheid om risico's tussen generaties te blijven delen in het licht van een meer dynamische economie waarin de toestroom van nieuwe deelnemers onzekerder wordt.
- De mogelijkheden om het bovengenoemde probleem via schaalvergroting op te vangen en meer continuïteit te borgen; het idee van een zogeheten algemeen pensioenfonds kan hierbij relevant zijn.

- Het vormgeven van risicodeling tussen generaties onder behoud van transparantie en heldere verdeelregels en vermijding van systematische overdrachten tussen generaties.
- De vorm van verplichtstelling die passend is bij de mate van risicodeling die sociale partners zijn overeengekomen en de rol van de overheid en toezichthouder hierin. Hierbij gaat het om de verplichtstelling van de regeling (als arbeidsvoorwaardelijk arrangement) en/of verplichtstelling van de uitvoering (met als verantwoording de gewenste risicodeling).

Daarnaast zullen ook de consequenties voor de governance en het toezicht van een regeling met een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling worden onderzocht.

Aandachtspunten verkenning overgangsproblematiek
Het hierboven geschetste middellangetermijnperspectief brengt – afhankelijk van de vormgeving – een overgangsproblematiek met zich mee die te maken heeft met de mogelijke omzetting van oude rechten in pensioenvermogen én door de afschaffing van de doorsneesystematiek. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de wenselijkheid en mogelijkheid van het bijeenhouden van oude en nieuwe pensioenopbouw binnen één fonds.
De SER wil de implicaties onderzoeken van verschillende (leeftijdsafhankelijke) varianten in de premiestelling van werknemers (in aanvulling op een vaste leeftijdsonafhankelijke bijdrage van werkgevers, zoals afgesproken in het arbeidsvoorwaardenoverleg) voor de transitieproblematiek, de pensioensvermogensvorming en de arbeidsmarkt. De volgende onderdelen verdienen daarbij aandacht: (i) het effect op de arbeidsmarktpositie voor (oudere) werknemers, en (ii) de impact op het totale pensioenresultaat voor verschillende groepen deelnemers.

Om de overgangsproblematiek in goede banen te leiden hebben de sociale partners ook het coördinerend vermogen van de overheid nodig. Deze zal een wettelijk kader moeten bieden voor zowel het afschaffen van de doorsneesystematiek en, indien mogelijk, voor het omzetten van oude rechten naar pensioenvermogen.

Aandachtspunten verkenning eventuele afschaffing van de doorsneesystematiek
Er zijn verschillende redenen om de doorsneesystematiek te vervangen door een meer actuarieel fair en evenwichtig systeem. Laatstgenoemd past beter bij een dynamische arbeidsmarkt. Het kan ook het pensioenstelsel voor jongeren aantrekkelijk maken en houden. Verder maakt het de invoering van meer keuzevrijheid gemakkelijker en voorkomt het ongewenste herverdeling van laag opgeleiden naar hoog opgeleiden. De afschaffing van de doorsneesystematiek gaat echter wel gepaard met hoge transitielasten. In de huidige situatie kennen veel pensioenfondsen al tekorten. Bij onmiddellijke afschaffing zouden de generaties worden geraakt die – naast de kosten voor de transitie – nu al de kosten voor het wegwerken van de huidige tekorten moeten dragen. De eventuele transitie vraagt daarom om een goede timing en moet zorgvuldig plaatsvinden.

Randvoorwaarden voor het afschaffen van de doorsneesystematiek zijn:
- Een evenwichtige spreiding van de transitiekosten tussen alle belanghebbenden om daarmee pech en geluk generaties te voorkomen;
- Een goede onderbouwing met het oog op de juridische houdbaarheid.
- Onderzocht moet worden of er bij overstap naar een alternatieve systematiek er voldoende solidariteit in het stelsel overblijft (en toekomstig houdbaar is zonder nadelige generatie-effecten)om een hierbij passende verplichtstelling te kunnen handhaven.

- Voorkomen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om een zekere uniformiteit en een goede vormgeving van de compensatie voor generaties die pensioenopbouw mislopen bij afschaffing van de doorsneesystematiek.
- Handhaving van arbeidsmarktneutraliteit. Dit houdt in dat deelnemers geen fiscaal nadeel ondervinden als ze overstappen van de ene pensioenregeling naar de andere én dat van het fiscale kader geen prikkels uitgaan om dat te doen, om zodoende een bovenmatig pensioen op te bouwen.

Een en ander betekent dat het nodig is de transitieproblematiek goed in kaart te brengen. Daartoe levert dit advies reeds een bijdrage. De uitdaging voor de voorgenomen verkenning is nu het uitstippelen van een begaanbare route op basis van de hier boven geformuleerde randvoorwaarden. Het belangrijkste daarbij is natuurlijk de verdeling van de transitiekosten. Op basis hiervan kan een definitief besluit worden genomen over de afschaffing van de doorsneesystematiek. Hierbij is ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners aan de orde.

In het onderstaande gaat de raad in op de adviesvragen ten aanzien van keuzemogelijkheden en maatwerk en wonen, zorg en zzp.

Keuzevrijheid en maatwerk: overwegingen
In de maatschappelijke discussie over het stelsel vormen keuzevrijheid en maatwerk een terugkerend thema. Door keuzemogelijkheden kunnen mensen hun pensioen in beginsel beter afstemmen op hun individuele situatie wat welvaartswinst kan opleveren; dit kan hun betrokkenheid bij pensioen verhogen. Zo wordt de keuzevrijheid ten aanzien van de ingangsdatum van het pensioen algemeen als positief beoordeeld. Keuzevrijheid op andere dimensies, bijvoorbeeld wel of niet deelname aan een regeling, kan echter vanwege financiële ongeletterdheid of uitstelgedrag ook welvaartsverlies opleveren. Bij keuzevrijheid moet daarom goed onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende dimensies van pensioenen en de mogelijkheden om met keuze-architectuur (bijvoorbeeld met goed ontworpen standaardwaarden) de keuzen te sturen.

Bij de beoordeling van keuzevrijheid vindt de raad het verder van belang om te wijzen op een aantal uitruilen (toereikendheid, mogelijkheden tot risicodeling, kosten). Uitruilen zijn er vooral als de keuzemogelijkheden tot strategisch gedrag kunnen leiden of als mensen kortzichtig zijn. In de *uitkeringsfase* worden nu al keuzemogelijkheden geboden (bijvoorbeeld de leeftijd van uittreden en het hooglaag pensioen) en die zouden in beginsel ook kunnen toenemen (bijvoorbeeld ten aanzien van beleggingsprofiel, indexatiebeleid in de uitkeringsfase). Door flexibiliteit in de uitkeringsfase kan het pensioen beter worden afgestemd op de persoonlijke situatie.
Daar staat tegenover dat het onttrekken van pensioenvermogen in de uitkeringsfase tot strategisch gedrag kan leiden en ten koste kan gaan van de mogelijkheid om het langlevenrisico te delen. Ook kan deze vorm van keuzevrijheid tot extra kosten voor de overheid leiden als mensen eerder hun pensioenvermogen opmaken en anticiperen op inkomensafhankelijke regelingen. Er moet daarom voorzichtig worden omgegaan met keuzevrijheid in de uitkeringsfase; een goed onderscheid tussen de verschillende dimensies en bijpassende keuze-architectuur is essentieel. Voor keuzemogelijkheden in de *opbouwfase* (premie/inleg, uitvoerder, risico´s, solidariteitskring) zijn de afruilen sterker. Het behoud van collectieve elementen stelt hier grenzen aan.

Waar keuzevrijheid soms op gespannen voet staat met risicodeling, hoeft dit voor maatwerk niet het geval te zijn. Men kan denken aan varianten van maatwerk waarbij pensioenuitvoerders in hun beleid onderscheid maken op basis van karakteristieken die eenvoudig zijn af te leiden uit de pensioenadministratie. Dergelijke vormen van maatwerk zorgen over het algemeen wel tot hogere uitvoeringskosten. Een stelsel met

persoonlijk pensioenvermogen biedt in beginsel meer mogelijkheden voor het leveren van maatwerk op het gebied van het uitkerings- en risicoprofiel van de deelnemers.

Vermogensopbouw voor pensioen, zorg en eigen woning
Een variant met persoonlijk pensioenvermogen biedt in beginsel mogelijkheden voor het verbinden van pensioen met wonen en zorg. Dit kan in bepaalde situaties voordelen bieden voor de betrokkenen (bijvoorbeeld bij het inzetten van een deel van het pensioenvermogen om het huis aan te passen aan de gewijzigde levensomstandigheid op oudere leeftijd). Maar hiermee moet zorgvuldig worden omgegaan vanwege de mogelijkheid om het langleven risico te blijven delen (gezien ongewenste vormen van risicoselectie die zich kunnen voordoen) en het vraagt om nadere doordenking en om een goede keuzearchitectuur. Het inzetten van pensioenkapitaal tijdens de opbouwfase kan al snel ten koste gaan een goed pensioen later, terwijl dat juist de beste garantie is voor het opvangen van zorgkosten op hogere leeftijd. Bovendien vinden mensen het leggen van verbindingen tussen wonen, pensioen en zorg ook heel ingewikkeld. Als er verbindingen gelegd gaan worden tussen wonen, pensioen en zorg is goede communicatie is dus van groot belang.

Zzp en pensioen
De pensioenpositie van (groepen) zzp'ers behoeft aandacht. Het is belangrijk daarbij in het oog te houden dat het hierbij gaat om een zeer heterogene groep. Een deel daarvan blijkt goed in staat zelf voor zijn oudedagsvoorziening te zorgen, maar er zijn ook groepen waarbij dit niet of in onvoldoende mate het geval is. Het is dan ook van belang dat meer inzicht ontstaat in de pensioenpositie van te onderscheiden groepen zzp'ers. Verwacht mag worden dat het lopende IBO-onderzoek naar zzp'ers dat inzicht en deze gegevens zal bieden. De raad acht het wenselijk deze informatie te betrekken bij zijn verdere oordeelsvorming over de pensioenpositie van zzp'ers en mogelijke beleidsopties. In dat verband is ook relevant dat het kabinet overweegt de SER in 2015 vragen voor te leggen over doorgroeien en samenwerking van zzp'ers, in de context van veranderende vormen van arbeid en economische bedrijvigheid.

1. Inleiding

1.1 Adviesvraag

De SER heeft op 4 april 2014 namens het kabinet een adviesvraag gekregen van staatssecretaris Klijnsma over de toekomst van het stelsel van aanvullende pensioenen[1]. De Staatssecretaris geeft aan dat een advies van de SER een waardevol onderdeel is van de dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel, die zij in 2014 is gestart.

De kern van de adviesvraag is hoe de SER aankijkt tegen de pijler van de aanvullende pensioenen in de toekomst en welke transitiepaden daarvoor nodig zijn. De SER wordt daarbij gevraagd in te gaan op de volgende thema's:

- *Collectiviteit, keuzevrijheid en maatwerk*: voor en nadelen keuzevrijheid; mogelijkheden om tot meer keuzevrijheid en maatwerk te komen; beoordeling van de verplichtstelling.
- *Risicodeling en/of herverdeling*: wenselijkheid van risicodeling en herverdeling, mogelijkheden tot organiseren wenselijke vormen van risicodeling en solidariteit; alternatieven en transitiepaden doorsneesystematiek; de wenselijkheid en mogelijkheid beter vastleggen eigendomsrechten.
- *Vermogensopbouw voor pensioen, zorg en wonen*: wenselijkheid en mogelijkheid van een integrale benadering.

Aangezien deze drie thema's niet los van elkaar staan, wordt de SER tevens gevraagd om in te gaan op de dilemma's die kunnen ontstaan wanneer een invulling wordt gegeven aan de verschillende thema's.

Het kabinet wil het advies dat de SER uitbrengt als input gebruiken voor een hoofdlijnennotitie die in het voorjaar van 2015 aan de Tweede Kamer wordt gestuurd[2]. Het kabinet zal verschillende beleidsvarianten presenteren; samenhangende sets van bouwstenen voor de kernelementen van het pensioenstelsel. Het kabinet zal deze varianten vergezeld doen gaan van een appreciatie. Daarmee kan de hoofdlijnennotitie politieke keuzes faciliteren.

1.2 Karakter en reikwijdte advies

Karakter advies
Het advies heeft een sterk analytisch karakter. Dat past bij de aard van de adviesvragen. Voor de beantwoording van de bovenstaande vragen is ten eerste een diagnose nodig van de sterke en zwakke punten van het stelsel. De SER ziet de gemeenschappelijke diagnose en trends als een belangrijk onderdeel van het advies.

Om de onderlinge samenhang van de drie thema's in de adviesvraag en de dilemma's die daaruit kunnen voortvloeien in beeld te brengen heeft de SER verschillende consistente varianten opgesteld en bestudeerd. Er is getoetst in hoeverre deze varianten de sterke punten van het huidige stelsel behouden en de problemen ervan adresseren.

De varianten die de SER heeft bestudeerd richten zich op de middellange termijn. Conform de adviesvraag is er veel aandacht besteed aan de transitieproblematiek. Deze richt zich met name op de afschaffing van de doorsneesystematiek. Dit advies hoopt vooral een bijdrage te leveren aan het zo goed mogelijk in kaart brengen van deze

---

[1] Deze adviesvraag is opgenomen als bijlage 1 van het advies.

[2] Zie de Kamerbrief van staatssecretaris Klijnsma van SZW van 4 juli 2014 over de voortgang van de nationale pensioendialoog.

problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. Het biedt geen kant en klare oplossingen.

Reikwijdte advies
Dit advies richt zich zoals gevraagd primair op de aanvullende pensioenen en de vragen die daarover zijn gesteld. Gezien de breedte van de adviesvragen en de beperkte tijd heeft de SER niet alle aspecten van de tweede pijler zoals het toezicht en de governance kunnen meenemen. De verhouding tussen de verschillende pijlers in het pensioenstelsel, relevante ontwikkelingen in de EU, en fiscale aspecten komen in dit advies slechts zijdelings aan de orde.

1.3 Voorbereiding en opbouw advies

Voorbereiding en opbouw van het advies
Dit advies is voorbereid door de ad-hoc Commissie Toekomst Pensioenstelsel onder voorzitterschap van prof. dr. Kees Goudswaard[3].
De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 20 februari 2015. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de website van de SER (www.ser.nl).

In het kader van de adviesvoorbereiding is de commissie de dialoog aangegaan met een brede groep externe belanghebbenden. In de periode juni – november 2014 is een drietal grote dialoogbijeenkomsten georganiseerd, waarvoor uiteenlopende doelgroepen zijn uitgenodigd. Dit betreft zowel vertegenwoordigers van belangenorganisaties als personen behorend tot hun achterban[4]. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met een evenwichtige verdeling over leeftijdsgroepen en sociaal-economische posities.
De verslagen van deze bijeenkomsten zijn beschikbaar op de website van de SER.
In aanvulling op deze bijeenkomsten is in de maand oktober ook via een online consultatie input verkregen. Vermelding verdient verder dat in de tweede helft van 2014 zogeheten klankbordgesprekken over het in voorbereiding zijnde advies zijn gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties van jongeren, ouderen en zzp'ers[5]. Op 9 februari 2015 – voorafgaand aan de laatste commissievergadering – vond een gezamenlijk klankbordgesprek plaats aan de hand van de enkele weken eerder gepubliceerde achterbanversie van het ontwerpadvies.
De uitkomsten van de verschillende dialoogactiviteiten heeft de commissie betrokken bij de adviesvoorbereiding en zij zijn ook beschikbaar voor de Nationale Pensioendialoog van het kabinet.

De commissie heeft verschillende bouwstenen ontwikkeld die tot dit advies hebben geleid:

- *Diagnose*: het Nederlandse stelsel in internationaal perspectief, sterke en zwakke punten van het stelsel, prognose toekomstige oudedagsvoorziening en de maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel.
- *Varianten*: opstellen en toetsen van varianten om tot grotere maatschappelijke houdbaarheid te komen.
- *Transitie*: problemen en mogelijke oplossingen hiervoor.

---

3 Zie voor de samenstelling van de commissie bijlage 3.

4 Hiervoor zijn gericht (vertegenwoordigers van) relevante doelgroepen uitgenodigd, onder meer: jongeren, ouderen, zzp'ers, pensioenuitvoerders, pensioenfondsen, kennisinstituten, externe deskundigen, vakbonden en organisaties verbonden aan werkgeversorganisaties, Consumentenbond, organisaties op het terrein van wonen en zorg.

5 In juni en oktober 2014 vond een gesprek plaats met vertegenwoordigers van de KNVG, NVOG, CSO en ANBO. In oktober 2014 is gesproken met vertegenwoordigers van FNV Jong, CNV Jongeren en VCP Young Professionals. Eveneens in oktober 2014 vond een klankbordgesprek plaats met vertegenwoordigers van PZO en FNV Zelfstandigen. Een gezamenlijk klankbordgesprek met vertegenwoordigers van alle hiervoor genoemde organisaties is op 9 februari 2015 gehouden.

Voor het uitwerken van de bouwsteen transitie die zich gericht heeft op de doorsneesystematiek is een aparte werkgroep binnen de commissie opgericht[6]. Deze stond onder voorzitterschap van prof. dr. Casper van Ewijk. Belangrijke input voor deze commissie werd geleverd door Jan Bonenkamp en Marcel Lever van het CPB[7]. In haar adviesvraag heeft de staatssecretaris gevraagd hun eerdere rapport over de doorsneesystematiek in dit advies mee te nemen.

De bovengenoemde bouwstenen komen terug in de hoofdstukken 2 t/m 4 van dit advies. Het vijfde hoofdstuk gaat in op een aantal integrale aspecten zoals het belang van de eerste pijler, de pensioenopbouw van zzp'ers en de integratie van pensioen, wonen en zorg.

---

6 Zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage 3.

7 Het CPB heeft voor dit advies een notitie opgesteld *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse* die als bijlage 2 is opgenomen.

2. Diagnose en trends

Een goed pensioenstelsel beschermt mensen tegen armoede op de oude dag en zorgt voor voldoende inkomen om de levensstandaard voor pensionering na pensionering voort te kunnen zetten. Om deze doelstellingen te verwezenlijken kan een pensioenstelsel op diverse manieren ingericht worden.

Deze paragraaf begint met een korte uitleg van het Nederlandse pensioenstelsel (2.1). Vervolgens beschrijven we de sterke punten van het huidige stelsel die we graag willen behouden (2.2). Ten slotte analyseren we diverse trends die aanleiding geven om het huidige stelsel te veranderen (2.3).

2.1 Het huidige stelsel

Pensioenpijlers
Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit diverse pijlers. Allereerst hebben we in Nederland een universele publieke pensioenregeling waar de overheid verantwoordelijk voor is (de AOW, ook wel de eerste pijler genoemd[8]). De AOW is een volksverzekering en zorgt voor een bestaansminimum. De netto-AOW van iemand die alleen woont, is gelijk aan 70 procent van het netto minimumloon. Als iemand getrouwd is of samenwoont, ontvangt hij 50 procent van het netto minimumloon, zodat twee partners samen 100 procent ontvangen. De ontwikkeling van de AOW is dus gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon (de zogeheten netto-nettokoppeling)[9]. Internationaal gezien valt op dat de AOW een vast bedrag als pensioeninkomen biedt dat niet gerelateerd is aan het arbeidsverleden. Ook is de AOW niet afhankelijk van andere inkomensbronnen van het huishouden; het is een universele uitkering voor alle AOW-gerechtigden. Een criterium dat de hoogte van het AOW inkomen wel beïnvloed is het aantal jaren dat men in Nederland heeft gewoond. Mensen met een onvolledige AOW en onvoldoende overig inkomen of vermogen krijgen een aanvulling vanuit de sociale zekerheid. Dit algemene basispensioen zorgt er voor dat we in Nederland een zeer lage armoede onder ouderen kennen. Daarin speelt positief mee dat de netto-AOW-uitkering hoger is dan de netto-bijstandsnorm voor niet AOW-gerechtigden.

Naast de AOW spelen werknemerspensioenen en beroepspensioenen in Nederland een belangrijke rol (de tweede pijler). Het pensioen uit de tweede pijler is wel gebaseerd op het arbeidsverleden. Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor de tweede pijler. De overheid speelt echter ook een rol omdat zij de opbouw van tweede pijler pensioenen fiscaal ondersteunt (de pensioenpremies zijn aftrekbaar, het pensioenvermogen wordt niet belast en de pensioenuitkering wordt wel belast)[10]. Daarnaast faciliteert de overheid een omvangrijke tweede pijler door de verplichtstelling van pensioenregelingen. Tweede pijler pensioenen worden ondergebracht bij bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen, beroepspensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen of premiepensioeninstellingen[11]. Een bedrijfstakpensioenfonds werkt voor één of meer bedrijfstakken (bijvoorbeeld het ABP voor overheid en onderwijs, het pensioenfonds Zorg en Welzijn voor de zorgsector en de

---

[8] In de Wereldbank-terminologie wordt onze AOW ook wel de nulde pijler genoemd. Deze pijler garandeert dat iedereen in zijn of haar basisbehoeften kan voorzien (Hinz, 2011, en Bovenberg, Van Ewijk en Westerhout, 2012).

[9] Daarnaast voorziet de Wet minimumloon en vakantietoeslag in de mogelijkheid van een bijzondere aanpassing van het minimumloon. Dit wordt eens in de vier jaar bekeken.

[10] Vanaf 2015 wordt het pensioengevend salaris afgetopt op 100.000 euro. Over het inkomen boven 100.000 euro geldt bij pensioen opbouw wel de box 3-vrijstelling, maar de premie is niet meer aftrekbaar [netto-pensioenopbouw] en er geldt ook geen verplichtstelling meer.

[11] Aantal actieve deelnemers in bedrijfstakpensioenfondsen: 5 miljoen, ondernemingspensioenfondsen: 475 duizend, beroepspensioenfondsen: 58 duizend, verzekeraars: 1,17 miljoen, PPI's: 108 duizend.

twee metaalfondsen PME en PMT). Een ondernemingspensioenfonds is een aan een onderneming verbonden fonds[12] en een beroepspensioenfonds is een fonds voor een bepaalde beroepsgroep (bijvoorbeeld medisch specialisten en notarissen). Ondernemers die niet verplicht zijn zich aan te sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds of een beroepspensioenfonds, kunnen een pensioenvoorziening aanbieden door een ondernemingspensioenfonds of een vrijwillig bedrijfstakpensioenfonds op te richten, of zij kunnen het pensioen van hun werknemers regelen bij een verzekeraar of een premiepensioeninstelling (PPI).

De 'derde pijler' is vrijwillig en bestaat uit individuele pensioenproducten die mensen zelf kiezen, zoals lijfrentes en levensverzekeringen bij een verzekeraar of (geblokkeerd) banksparen bij een bank. Bij banksparen wordt het langlevenrisico niet afgedekt. Mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioen in de derde pijler. De overheid ondersteunt pensioenopbouw in de derde pijler door de betaalde premies aftrekbaar te maken, enkel wanneer mensen een pensioentekort kennen. Zelfstandigen kunnen gebruikmaken van vrijwillige regelingen in de derde pijler.

De vierde pijler bevat vrije besparingen en vermogen in het eigen huis die mensen aan kunnen wenden voor het financieren van de oude dag[13]. In tegenstelling tot de eerste twee pijlers en bijvoorbeeld lijfrentepolissen in de derde pijler zijn vrije besparingen en het vermogen in het eigen huis overerfbaar[14]. Ze geven echter geen uitkering tot overlijden (hoe oud men ook wordt). Het langlevenrisico wordt dus niet gedeeld. Een eigen woning biedt woongenot, maar het vermogen in de eigen woning is weinig liquide en het is een eenzijdige belegging, terwijl bij pensioenuitvoerders risico’s gespreid worden. Daar staat tegenover dat een eigen huis een pensioen in natura is. Een (deels) afgelost huis biedt een goede bescherming tegen inflatie (met een eigen huis heb je geen last van stijgende huren). Tot slot kunnen mensen ook besluiten om langer door te werken (dit wordt wel de vijfde pijler genoemd).

De AOW en werknemerspensioenen spelen voor de meeste mensen de belangrijkste rol bij de financiering van de oude dag. In de meeste pensioenregelingen wordt gestreefd naar een pensioen uit de eerste twee pijlers van circa 70 procent van het gemiddelde loon gedurende het werkende leven (geïndexeerd middelloon). Individuele pensioenproducten, vrije besparingen en woningvermogen kunnen echter ook een substantiële bijdrage leveren. Het is cruciaal om de verschillende pensioenpijlers tezamen te beschouwen, omdat zij substituten van elkaar zijn. Onderzoek naar het belang van verschillende pensioencomponenten[15] wijst uit dat de AOW en de werknemerspensioenen elk gemiddeld voor meer dan 35 procent bijdragen aan de financiering van de oude dag, individuele pensioenproducten en vrije besparingen zo’n 14 procent, en de huurwaarde van de eigen woning ongeveer 10 procent. De diversiteit is echter groot. Voor lagere inkomens is de AOW verreweg de grootste component. Hoe hoger het inkomen hoe belangrijker de tweede pijler gemiddeld wordt. Voor hoge inkomens zijn vrije besparingen en het eigen huis verhoudingsgewijs belangrijk. Het inkomen uit de eerste twee pijlers is voor hen relatief laag om hun inkomen voor pensionering te vervangen. In de toekomst kunnen vrije besparingen en het eigen huis een grotere rol krijgen, zeker voor de hogere inkomens, door de verlaging van fiscaal

---

[12] Dit fonds staat los van de onderneming, zodat bij financiële problemen van de onderneming de pensioenen geen gevaar lopen.

[13] In de Wereldbank-terminologie behoort ‘zorg’ (formeel en informeel) ook tot de vierde pijler (World Bank (2008), ‘*The World Bank Pension Conceptual Framework*’, World Bank Pension Reform Primer series, Washington DC).

[14] Bij overlijden van een echtgenoot, resulteert dit voor de weduwe/weduwnaar in een hogere AOW-uitkering en een hoger nabestaandenpensioen.

[15] M. Knoef, J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2013), *Measuring retirement savings adequacy; developing a multi-pillar approach in the Netherlands,* Netspar design paper 25.

maximale opbouwpercentages, de aftopping op 100.000 euro en doordat middelloonregelingen in de toekomst sterker het beeld gaan bepalen. De lagere opbouwpercentages kunnen worden gecompenseerd doordat mensen langer doorwerken. In internationaal perspectief is de toereikendheid van de Nederlandse pensioenen goed.

Financieringswijze
De AOW wordt gefinancierd met behulp van het omslagstelsel: uitkeringen worden betaald uit de lopende premieontvangsten en algemene belastinginkomsten. Er vindt geen kapitaalopbouw plaats. De werknemerspensioenen en individuele verzekeringsproducten, anderzijds, worden gefinancierd op basis van een kapitaaldekkingstelsel. In dit stelsel worden ingelegde premies belegd. Het kapitaal en de vermogensopbrengsten vormen samen de basis voor de pensioenbetalingen.

Een robuust pensioenstelsel steunt op zowel omslaggefinancierde als kapitaalgedekte delen. De twee alternatieven voor het financieren van pensioenen zijn namelijk kwetsbaar voor verschillende risico's[16]. In omslagstelsels worden de pensioeninkomens van ouderen direct gefinancierd uit de premies op het arbeidsinkomen van de werkenden en uit belastingen. Een voordeel van het omslagstelsel in vergelijking met kapitaaldekking is dat pensioendeelnemers beter beschermd worden tegen schokken op financiële markten en tegen onverwachte inflatie. Een nadeel van het omslagstelsel is de kwetsbaarheid voor politieke risico's, die met name aanwezig zijn als de overheidsfinanciën onder druk staan. Wanneer de overheidsfinanciën onder druk staan, kan dit gevolgen hebben voor de omslaggefinancierde pensioenen. Dat geldt zeker in tijden van vergrijzing, omdat dan een hogere pensioenleeftijd, hogere premies, lagere uitkeringen of bezuinigingen elders op de begroting nodig zijn om financiële houdbaarheid te garanderen. Heldere, geloofwaardige afspraken over hoe toekomstige schokken in het stelsel worden opgevangen verminderen de politieke risico's rondom omslagstelsels[17].

Omslagstelsels en kapitaaldekking zijn in principe beide gevoelig voor demografische veranderingen. Kapitaaldekking is echter niet afhankelijk van het geboortecijfer in het land waar de gepensioneerden wonen. Wanneer het geboortecijfer in een land daalt, kan een kleiner omslagstelsel en een hoger kapitaalgedekt pensioen een uitkomst bieden. Risico's van pensioenbesparingen kunnen dan over de hele wereld gespreid worden en er kan belegd worden in economieën met een jonge beroepsbevolking en een hoge economische groei. Als echter het geboortecijfer in een groot deel van de wereld daalt, zal ook het rendement op kapitaaldekking dalen als gevolg van een lagere wereldwijde economische groei.

In Nederland is op dit moment het aandeel van de omslaggefinancierde AOW ongeveer gelijk aan het aandeel van kapitaalgedekte aanvullende pensioenen in de pensioenuitkering. Dit maakt ons pensioenstelsel als geheel relatief robuust voor de verschillende risico's. Daar draagt de omkeerregel ook positief aan bij: door de

---

[16] Deze paragraaf is gebaseerd op L. Bovenberg (2014), De verhouding tussen omslag en kapitaaldekking, *APG pensioenachtergrond, februari 2014.*

[17] Om de politieke onzekerheid over deze keuze te verminderen hebben veel landen de afgelopen jaren besloten de premie te stabiliseren in zogenaamde non-financial contribution (NDC)-systemen. Dit is een omslagstelsel met pensioen op basis van inleg en een vastgesteld fictief ('notional') rendement. Schokken in de premiebasis en de levensverwachting worden in NDC-stelsels opgevangen in de pensioenleeftijd en/of de uitkeringen. De Wereldbank (2005) noemt een aantal argumenten voor een 'notional DC' systeem, waarbij het vooral een middel kan zijn om hervormingen aanvaardbaar te maken. "World Bank (2005). *Notional Accounts : Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*. Washington DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11244

vergrijzing stijgen weliswaar de uitgaven aan de AOW, maar tegelijkertijd stijgen ook de belastinginkomsten op pensioenen doordat de pensioenuitkeringen belast worden.

Internationaal gezien kent Nederland relatief veel kapitaalgedekt pensioen. In Frankrijk, Italië, Duitsland en Zweden is het pensioenstelsel vooral gebaseerd op het omslagstelsel. Andere landen zoals Australië, Chili en Denemarken hebben net als Nederland relatief veel kapitaalgedekte pensioenen. In de afgelopen decennia is het belang van kapitaalgedekte pensioenen in Nederland toegenomen, onder andere vanwege een toegenomen deelname aan tweede-pijler-pensioenregelingen (vooral onder vrouwen) en omdat de AOW in de jaren '80 achter is gebleven bij de verdiende lonen[18]. Ook in België, Denemarken en Zweden is de omvang van kapitaalgedekte pensioenen toegenomen. In Ierland en Italië is het belang van het omslagstelsel juist groter geworden[19].

Aard van de overeenkomst
Aanspraken op toekomstige uitkeringen kunnen verschillend van aard zijn. In een klassiek defined-benefit (DB) systeem ligt de pensioenuitkering vast, maar variëren de premies. Actieve deelnemers en werkgevers zijn dan verantwoordelijk voor de pensioenrisico's en uitkeringen kunnen vast nominaal, reëel of welvaartsvast zijn. DB overeenkomsten worden ook wel uitkeringsovereenkomsten genoemd. In een klassiek defined-contribution (DC)-systeem liggen de premies vast, maar is de uitkering variabel. Pensioenrisico's liggen dan bij de individuele deelnemer. Dit wordt ook wel een premieovereenkomst genoemd.

In Nederland heeft het merendeel van de aanvullende pensioenen formeel de vorm van een (nominale) uitkeringsovereenkomst (DB) waarbij de opbouw van de aanspraken gerelateerd is aan het loon. In de Nederlandse uitkeringsovereenkomsten, voor zover uitgevoerd door bedrijfstakpensioenfondsen, betalen werknemers en werkgevers verplicht premies die onafhankelijk zijn van persoonskenmerken van werknemers zoals leeftijd en geslacht. Daarmee worden pensioenaanspraken opgebouwd, die ook onafhankelijk zijn van persoonskenmerken. De gelijke premies (doorsneepremie) en gelijke opbouw (doorsneeopbouw) vormen samen de zogenaamde doorsneesystematiek. De doorsneesystematiek zorgt voor een ex-ante-herverdeling van jong naar oud omdat jongeren en ouderen dezelfde premie betalen en dezelfde opbouw krijgen, terwijl de premies van jongeren veel langer kunnen renderen[20].

In tegenstelling tot het klassieke DB-systeem, worden in Nederland de pensioenrisico's binnen pensioenfondsen niet alleen gedragen door de werkgevers en de actieve deelnemers, maar ook door niet-actieve deelnemers en gepensioneerden. Pensioenaanspraken kunnen namelijk niet geïndexeerd en ook nominaal gekort worden. In principe is de formele DB-regeling (waarin in principe uitkeringen vastliggen en premies variabel zijn) hiermee in de praktijk veranderd in een collectieve regeling met variabele uitkeringen (een collectieve DC-regeling, ook wel CDC-regeling genoemd). Vanaf 2005 zijn diverse ondernemingspensioenfondsen ook formeel overgestapt op een CDC-regeling. In een CDC-regeling is net als in een DB-regeling sprake van collectief pensioenvermogen en collectief vermogensbeheer, met het verschil dat in een CDC-regeling de werkgever een bepaalde hoogte van de pensioenpremie garandeert in plaats

[18] P. Dekker, D. van Vuuren, "Een welvaartsvaste AOW: droom of werkelijkheid?", *Me Judice*, 19 april 2011.

[19] OECD (2013), *Pensions at a glance*, en K. Goudswaard, O. van Vliet, J. Been en K. Caminada (2012), *Pensions and income inequality in old age*, CESifo DICE Report nr.4, pp. 21-26.

[20] Wanneer de jongeren op hun beurt ouder zijn, worden zij gesubsidieerd door de nieuwe jongeren (als zij nog steeds deelnemen in een pensioenregeling met doorsneesystematiek). Ook in de aanvullende pensioenen vindt dus gedeeltelijk omslagfinanciering plaats.

van een uitkering. Verzekeraars bieden zowel DB- als (C)DC-regelingen aan en PPI's doen alleen aan DC opbouw. In het nieuwe FTK dat vanaf 2015 van kracht is, moeten pensioencontracten expliciet zijn over de wijze waarop schokken worden verwerkt; ook langs die weg wordt steeds sterker duidelijk dat schokken tot aanpassing van aanspraken kunnen leiden. In de meeste andere landen zijn aanvullende pensioenen vooral gebaseerd op (individuele) premieovereenkomsten (DC), waarbij de pensioenopbouw afhankelijk is van de ingelegde premie en het rendement dat op de beleggingen wordt gemaakt (Denemarken, Polen en Zweden).

2.2 Sterke kenmerken

Deze paragraaf bespreekt sterke punten van het huidige stelsel. Hierbij gaan we uit van de uitkeringsovereenkomsten (die het meeste voorkomen). Achtereenvolgens gaan we in op de toereikendheid van het pensioen, risicodeling en lage uitvoeringskosten.

Toereikendheid

Het Nederlandse pensioenstelsel wordt internationaal vaak als voorbeeld genomen als het gaat om de toereikendheid van pensioen[21]. De participatiegraad in het Nederlandse stelsel is hoog. Ongeveer 90 procent van de werknemers neemt deel aan een werknemerspensioen. Dit is onder andere te danken aan de verplichte deelname in pensioenregelingen: werknemers zijn verplicht om deel te nemen aan de pensioenregeling van hun werkgever. Bovendien is deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds verplicht voor alle werkgevers in een sector (verplichtstelling)[22]. Op deze manier worden verplichte solidariteitskringen gecreëerd waarbinnen mensen risico's delen.

Verder is het minimuminkomen tijdens pensionering (de AOW) relatief hoog en hebben we gemiddeld genomen een relatief hoog inkomen na pensionering ten opzichte van het inkomen voor pensionering (een hoog vervangingspercentage). De OECD[23] berekent voor diverse landen vervangingspercentages voor fictieve personen, die hun hele volwassen leven een mediaan inkomen ontvangen en pensioen opbouwen tot de formele pensioenleeftijd. Voor Nederland vindt de OECD een bruto vervangingspercentage van 91 procent, ten opzichte van een gemiddelde van 54 procent in de 34 OECD-landen. Dit vervangingspercentage laat echter niet zien wat er daadwerkelijk opgebouwd wordt (lang niet iedereen werkt zijn hele volwassen leven tot de formele pensioenleeftijd). In het Retirement Savings Adequacy Project van de OECD worden daadwerkelijk te verwachten toekomstige pensioeninkomens gesimuleerd. Op grond van dit onderzoek blijken de (te verwachten) pensioenuitkeringen in Nederland duidelijk lager uit te komen dan in de genoemde fictieve berekening, maar nog steeds springen de Nederlandse pensioenen er gemiddeld gezien relatief gunstig uit[24].

---

21 In de Melbourne Mercer Global Pension Index 2013 heeft het Nederlandse pensioenstelsel de hoogste score voor toereikendheid. In 2014 is onze score voor toereikendheid gedaald als gevolg van relatief lage vrijwillige besparingen van huishoudens buiten het pensioensysteem en een relatief laag eigen woningbezit ten opzichte van andere landen. In een aantal andere landen is de index toegenomen, waardoor we wat betreft toereikendheid nu op de 6e plaats staan.

22 Internationaal gezien is pensioenopbouw ook grotendeels verplicht in Duitsland en Frankrijk. In het V.K. en in de V.S. vindt pensioenopbouw meer op vrijwillige basis plaats.

23 OECD (2013), *Pension at a glance*; *OECD and G20 indicators.*

24 In deze berekeningen zitten ook de recente wijzigingen van de fiscaal maximale opbouwpercentages (Witteveenkader). Zie M. Knoef, K. Goudswaard, J. Been en K. Caminada (2014), 'Pensioenopbouw in internationaal perspectief', in: L. Bovenberg, C. van Ewijk en Th. Nijman (eds), *Toekomst voor aanvullende pensioenen,* Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, pp. 97-130.

Niet alleen de hoogte van de vervangingsratio op het moment van pensionering is belangrijk voor de financiële positie van ouderen, ook de toereikendheid van het pensioeninkomen tijdens de verschillende fasen van pensionering is van belang. In het huidige stelsel is een levenslange uitkering verplicht. Men kan het opgebouwde pensioenvermogen bij pensionering niet in een keer ontvangen (lump-sum), zoals bijvoorbeeld wel het geval is in Australië[25]. Ook is gefaseerde opname ('phased withdrawal') zoals in Chili niet mogelijk. Bij gefaseerde opname wordt pensioenvermogen gefaseerd uitgekeerd, rekening houdend met gemiddelde sterftekansen. Het individu behoudt het beleggingsrisico en het langlevenrisico (het pensioenvermogen kan nul worden). De verplichte levenslange uitkering in Nederland behoedt mensen ervoor dat ze hun pensioenvermogen te snel opmaken en tekortkomen aan het einde van hun leven.

Hoewel gemiddeld gezien onze pensioenen een hoge toereikendheid kennen, moet wel opgemerkt worden dat er veel heterogeniteit is in de pensioenopbouw. Een groot deel van de mensen zal naar verwachting zijn of haar levensstijl na pensionering voort kunnen zetten, ook bij tegenvallende pensioenresultaten. Ongeveer de helft van de mensen heeft echter een verwacht (bruto) vervangingspercentage uit de eerste en tweede pijler dat lager is dan 70 procent van het huidige inkomen. Vrije besparingen en een (deels) afgelost huis kunnen de toereikendheid van het pensioen verhogen[26], maar zelfs wanneer deze middelen in beschouwing worden genomen, heeft nog steeds zo'n 30 procent van de huishoudens een verwacht (bruto) vervangingspercentage onder de 70 procent[27] en kan bijna 20 procent naar verwachting niet aan zijn of haar zelfgerapporteerde minimale consumptiebehoefte voldoen[28] als zij niet langer doorwerken, bijsparen, of hun pensioenambitie bijstellen. Het gaat hier met name om zelfstandigen en gescheiden pensioengerechtigden, maar ook om mensen met een hoog inkomensniveau. Ook is er een verschil te zien in de pensioenopbouw van mannen en vrouwen. Gemiddeld bouwen vrouwen aanzienlijk minder pensioen op in de tweede pijler dan mannen. In 2011 was dit € 4.000 voor vrouwen t.o.v. € 9.100 voor mannen[29].

De toereikendheid van toekomstige pensioenen kan onder druk komen omdat pensioenuitkeringen en pensioenaanspraken de afgelopen jaren niet geïndexeerd zijn en dit waarschijnlijk in het huidige systeem met de huidige regels de komende jaren ook niet zal gebeuren. Daarnaast wordt de toereikendheid beïnvloed door een beperking van de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw en de geleidelijke toenemende invloed van middelloonregelingen die voor hogere inkomens tot een lagere *replacement rate* leiden. Aan de andere kant zullen mensen langer doorwerken en is de arbeidsparticipatie van vrouwen toegenomen, wat de toereikendheid van toekomstige pensioenen ten goede komt.

---

25 In de VS kan men het pensioenvermogen in een keer ontvangen in DC-contracten, maar niet in DB-contracten. In het Verenigd Koninkrijk is in maart 2014 een beleidswijziging aangekondigd die het mogelijk maakt om het pensioenvermogen in een keer te ontvangen bij pensionering. (Th. Nijman, 2014); *Pensioen 2020: Smart DC en een flexibele uitkeringsfase voor premieovereenkomsten,* presentatie 5 juni 2014, Netspar).

26 Vanwege lagere lasten en/of door het vermogen in het huis liquide te maken. Wanneer men het vermogen liquide wil maken en tegelijkertijd in het eigen huis wil blijven wonen, kan dit wel kostbaar zijn (J. Conijn, B. Kramer, J. Rouwendal en F. Schilder, (2014) *Verzilveren van overwaarde: de mogelijkheden van het woningbezit in de bekostiging van wonen, zorg en pensioen,* ASRE Paperreeks).

27 M. Knoef, J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2013) *'Measuring retirement savings adequacy: a multi-pillar approach in the Netherlands'*, Netspar design paper 25.

28 J. de Bresser en M. Knoef (2014), *Can the Dutch meet their own retirement expenditure goals.* Netspar discussion paper 10/2014-046

29 Atria (2014) Advies *Vrouwen in een nieuw pensioenstelsel.*

Risicodeling
In het Nederlandse pensioenstelsel worden als gevolg van de verplichte deelname binnen pensioenregelingen de financiële schokken en het risico op onvoorziene veranderingen in de gemiddelde levensverwachting gedeeld tussen huidige en toekomstige generaties. Schokken kunnen dan in de tijd worden gespreid. Risicodeling met toekomstige generaties is mogelijk bij voldoende continuïteit van collectieven (op sectorniveau en ondernemingsniveau)[30].

Onderzoek wijst uit dat risicodeling met toekomstige generaties een substantiële welvaartswinst op kan leveren[31]. Wel is het zo dat de winst groter is naarmate er meer generaties in de risicodeling betrokken worden. Bij een beperkte risicodeling in tijd, zoals bij een uitsmeerperiode van 10 jaar, is de groei in de welvaartswinst minder. De vergrijzing, de veranderingen op de arbeidsmarkt en de aanpassing van de fiscale facilitering van de pensioenopbouw verminderen eveneens de voordelen.[32] In het buitenland vindt risicodeling met toekomstige generaties voornamelijk plaats via publieke regelingen, omdat via private regelingen geen langdurige contracten afgesloten kunnen worden met mensen die nog niet zijn toegetreden. Individueel langlevenrisico (het feit dat sommige mensen eerder, maar andere mensen later overlijden dan de gemiddelde levensverwachting) wordt automatisch gedeeld als gevolg van de verplichte deelname. Dit zorgt voor een efficiencywinst doordat informatieproblemen en averechtse selectieproblemen kunnen worden voorkomen.

Lage uitvoeringskosten
Internationaal gezien kennen pensioenuitvoerders in Nederland relatief lage uitvoeringskosten[33]. Dit kan een grote invloed hebben op het ouderdomspensioen. Een kostenverlaging van 0,25 procentpunt op een termijn van veertig jaar kan namelijk leiden tot een circa 7,5 procent hoger collectief pensioenvermogen[34]. DNB heeft de uitvoeringskosten van 364 pensioenfondsen onderzocht en vond dat de kosten lager zijn naarmate het fonds groter is[35, 36]. De schaalvergroting die op dit moment gaande is onder pensioenuitvoerders kan een verlagend effect hebben op de uitvoeringskosten. Er zijn inkoopvoordelen te behalen voor collectiviteiten. Verder kunnen standaardisatie van regelingen en competitie tot lagere uitvoeringskosten leiden.

2.3 Trends die mogelijk aanleiding geven het stelsel te hervormen

De fundamenten van het Nederlandse pensioenstelsel kennen zijn oorsprong aan het eind van de 19e eeuw. Toen werden de eerste collectieve pensioenregelingen ingevoerd en de eerste pensioenfondsen opgericht. Halverwege de 20e eeuw werd vervolgens de AOW geïntroduceerd om iedereen een vast basispensioen te geven. Om in de toekomst een goede pensioenvoorziening in stand te houden moet het stelsel zich aanpassen aan

---

30 De continuïteit van collectieven maakt niet alleen risicodeling tussen generaties mogelijk, maar zorgt er ook voor dat lange termijn beleggingsbeleid mogelijk is.

31 J. Bonenkamp en E. Westerhout (2011*), Pensioenen na de grote recessie: einde intergenerationele risicodeling?* TPE digitaal jaargang 5 nr. 2, pp. 83-99.

32 C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp en R. Mehlkopf (2014). *Pensioen in discussie, risicodeling moeilijker / keuze binnen grenzen.* Netspar brief 1.

33 OECD (2013) *Global pension statistics,* http://www.oecd.org/finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm

34 AFM (2011), *Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht,* en J. Bikker, O. Steenbeek en F. Torracchi (2008), *The impact of scale, complexity, and service quality on the administrative costs of pension funds: A cross-country comparison,* DNB working paper 258.

35 DNB Nieuwsbrief pensioenen, januari 2014.

36 PWC (2009*), "Uitvoeringskosten van pensioenregelingen"* d.d.23 april 2009. J. Bikker en J. de Dreu (2009), *Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance and plan design*, Journal of Pension Economics and Finance, nr. 8, pp. 63-89.

demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen. In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens de financiële en maatschappelijke houdbaarheid.

Paragraaf 2.3.1 beschrijft de financiële houdbaarheid: hoe krijgen we in de toekomst de pensioenen op een stabiele manier gefinancierd. Tegenvallende beleggingsopbrengsten, een hogere levensverwachting en een dalende rente riepen in 2008-2009 vragen op over de financiële houdbaarheid van ons pensioenstelsel. De commissies Goudswaard en Frijns hebben zich daarom in 2009 gebogen over de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. Daaruit is een aantal hervormingen voortgekomen, die deels geïmplementeerd zijn.

Naast de financiële houdbaarheid van het stelsel is de maatschappelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel van belang: hoe kunnen we voldoende maatschappelijk draagvlak houden voor ons pensioenstelsel? In de paragrafen 2.3.2 tot en met 2.3.6 behandelen we diverse trends die aanleiding geven om het huidige pensioenstelsel te hervormen. Deze trends kwamen ook naar voren in de Dialoogbijeenkomst van de SER als wel in De Nationale Pensioendialoog van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid[37].

Achtereenvolgens behandelen we:
- pensioenambities en zekerheid (2.3.2)
- eigendomsrechten en transparantie (2.3.3),
- maatwerk en keuzemogelijkheden (2.3.4),
- veranderingen op de arbeidsmarkt en kortere levensduur van bedrijven en sectoren (2.3.5),
- pensioen verbinden met wonen en zorg (2.3.6).

Ten slotte beschrijven we in 2.3.7 Europese ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op ons pensioenstelsel.

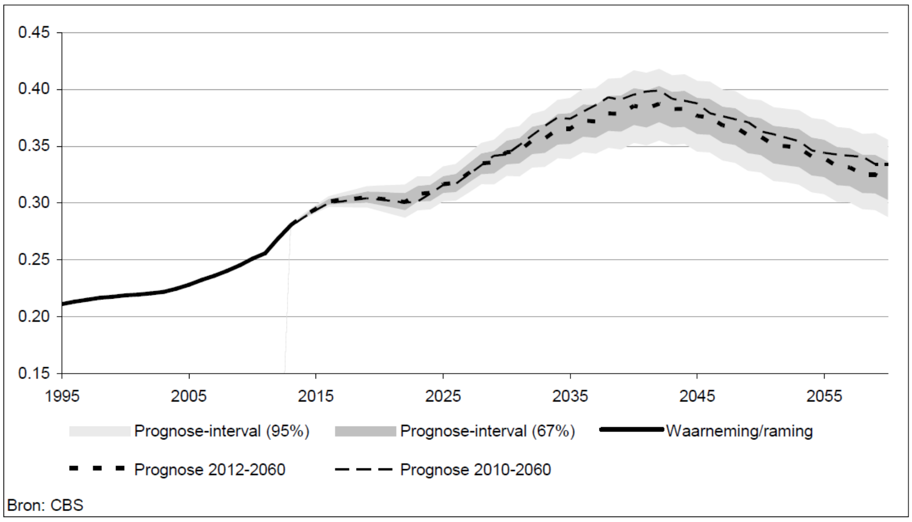
2.3.1 Financiële houdbaarheid bij demografische veranderingen

Door de ontgroening en de stijgende levensverwachting krimpt het aandeel van de werkende bevolking en stijgt het aandeel gepensioneerden. Figuur 2.1 laat zien dat op dit moment de grijze druk richting de 30 procent gaat. Dit betekent dat op elke honderd potentiële arbeidskrachten er bijna dertig AOW-gerechtigden zijn. Vlak na 2010 heeft een versnelling plaatsgevonden in de toename van de grijze druk doordat de naoorlogse generatie de AOW-leeftijd bereikte. Tot 2040 neemt de grijze druk verder toe. Na de piek van bijna 40 procent in 2040 neemt de grijze druk af tot ongeveer 30-35 procent in 2060, maar hiermee ligt de grijze druk nog steeds boven het huidige niveau.

---

[37] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015*) Voortgangsrapportage De Nationale Pensioendialoog,* 19 januari 2015.

Figuur 2.1. Grijze druk: AOW-gerechtigden ten opzichte van de potentiële arbeidskrachten



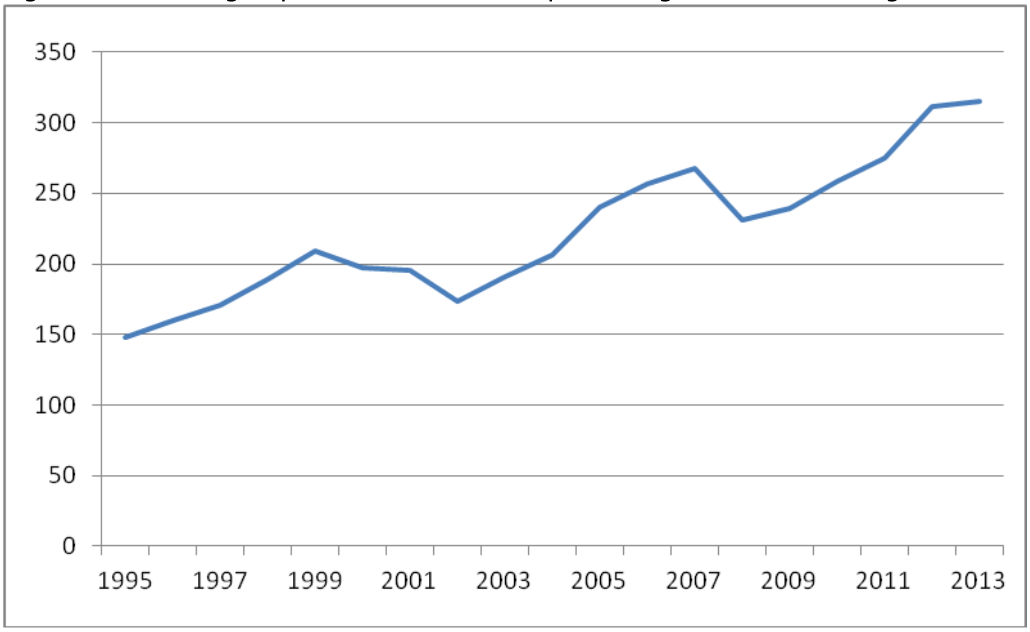
Bron: CBS (2012), *Bevolkingsprognose 2012-2060: Langer leven, langer werken.*

Door de vergrijzing nemen de kosten van de AOW toe. In 2010 berekende het CPB dat tussen 2015 en 2040 de kosten van de AOW sterk zouden stijgen met 3 procent van het bbp (van 5,4 procent naar 8,5 procent)[38]. Door de verhoging van de AOW-leeftijd zijn de stijgende uitgaven gedempt. Daardoor stijgen de AOW-uitgaven tussen 2015 en 2040 nog 'maar' met 1,3 procent van het bbp[39]. Aan de andere kant nemen door de vergrijzing de belastinginkomsten op aanvullende pensioenen tussen 2015 en 2040 waarschijnlijk toe met 3,2 procent van het bbp (inkomstenbelasting en extra inkomsten uit btw). Dit draagt bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Voorheen speelde het premie-instrument een belangrijke rol om gepensioneerden een zeker werknemerspensioen te geven; tegenvallende beleggingsresultaten konden opgevangen worden door een verhoging van de premies. Doordat echter het aantal premiebetalers is afgenomen ten opzichte van het aantal gepensioneerden en de waarde van de pensioenverplichtingen een veelvoud zijn van de jaarlijkse premiebasis, kan worden gesteld dat het premie-instrument bot is geworden waar het gaat om reeds opgebouwde pensioenaanspraken. Figuur 2.2 geeft de ontwikkeling van het vermogen van pensioenfondsen weer als percentage van de beloning aan werknemers. Het pensioenvermogen is harder gestegen dan de totale beloning aan werknemers, doordat een steeds groter deel van de deelnemers gedurende het werkzame leven premies heeft ingelegd, waarop ook rendement is gemaakt. De consequentie hiervan is dat de pensioenen dus meer en meer afhankelijk zijn geworden van de beleggingsresultaten en tegenvallende beleggingsresultaten kunnen niet meer makkelijk opgevangen worden door een verhoging van de premies op de bruto loonsom. Hierin zijn overigens wel verschillen zichtbaar: in sommige sectoren is de vergrijzing substantieel groter dan in andere sectoren.

[38] CPB (2010), *Vergrijzing verdeeld; Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën.*
[39] CPB (2014), *Minder zorg om vergrijzing.*

Figuur 2.2 Vermogen pensioenfondsen als percentage van de beloning aan werknemers



Bron: Statline en eigen berekeningen

De commissie Goudswaard gaf daarom aan dat de rek uit de premie is en dat hogere pensioenpremies negatieve gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en de concurrentiepositie van Nederland. Voor ondernemingen met een ondernemingspensioenfonds is de bereidheid om pensioenrisico's te lopen afgenomen vanwege toenemende internationale concurrentie en veranderingen in accountancyregels.
De botheid van het premie-instrument heeft het DB-stelsel daarmee onder druk gezet. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 2.2, hebben uitkeringsrechten (beloften over toekomstige uitkeringen) daardoor aan betekenis ingeboet en komen risico's steeds meer bij de deelnemers te liggen. Uit de SER-dialoogbijeenkomst blijkt dat (indexatie)kortingen en negatieve berichtgeving in de media het vertrouwen in het pensioenstelsel hebben verminderd [40]. De commissie Goudswaard gaf in haar advies verder aan dat er een nieuw evenwicht ontwikkeld moet worden tussen de pensioenambitie, de zekerheid en de kosten van pensioen. Dat betekent dat oplossingen gezocht moeten worden in een beperking van de pensioenambitie of in het anders omgaan met risico's, of een combinatie van beiden. Door de verdere vergrijzing van pensioenfondsen, wordt dit naar de toekomst toe alleen maar relevanter.

De commissie Frijns analyseerde het beleggingsbeleid en risicobeheer van Nederlandse pensioenfondsen en constateerde dat pensioenfondsen door de vergrijzing steeds kwetsbaarder worden. Verder adviseerde de Commissie Frijns onder andere dat een reële ambitie voor pensioenfondsen meer leidend zou moeten zijn, in plaats van een nominale sturing. Daarnaast zou meer inzicht aan deelnemers moeten worden verschaft in de risico's van het beleggingsbeleid.

[40] Eerder onderzoek van Montae en Gfk Panel Servies (2010) *Onderzoek pensioen in Nederland: Kennis, verwachting, vertrouwen* rapporteert tussen januari 2010 en augustus 2010 een sterke afname van het aantal mensen dat vertrouwen heeft in het pensioenfonds (van 81 procent naar 64 procent). Dat zou toegeschreven kunnen worden aan de aankondiging van mogelijke verlagingen van pensioenuitkeringen in die periode. Een onderzoek van DNB (een peiling van het DNB Household Survey (DHS) van eind maart 2012) wijst uit dat in 2012 slecht 55 procent van de bevolking vertrouwen had in het eigen pensioenfonds, terwijl dit in 2007 nog 85 procent was.

Na de analyses van de commissies Goudswaard en Frijns hebben de sociale partners overeenstemming bereikt over een Pensioenakkoord (4 juni 2010). Dit akkoord vormde de basis voor een verdergaand akkoord in juni 2011 en vervolgens ook een akkoord met het (minderheids)kabinet-Balkenende-Rutte en met de PvdA in september 2011 over de AOW, over de aanvullende pensioenen en over het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers[41]. Daarbij werd onder andere geadviseerd dat pensioenfondsen anders om moesten gaan met onzekerheid.

Tevens is de wetgeving met betrekking tot de governance van pensioenfondsen recentelijk aangepast via de Wet versterking bestuur pensioenfondsen. Een ander instrument om financiële houdbaarheid te waarborgen is het financieel toetsingskader (zie kader). Nu pensioenfondsen kwetsbaarder zijn geworden voor risico's is het belangrijker geworden om spelregels voor risicodeling vast te leggen.

Omdat de pensioenen door de vergrijzing meer en meer afhankelijk zijn geworden van beleggingsresultaten en omdat tekorten niet te ver doorgeschoven mogen worden, zijn de mogelijkheden om risico's te delen met toekomstige generaties verminderd[42]. Bij een hervorming van het pensioenstelsel moeten we er dus rekening mee houden dat door de vergrijzing de mogelijkheden om tekorten te delen met toekomstige generaties verminderd zijn en dat daarom de verschillen tussen collectieve pensioenen met intergenerationele risicodeling en collectieve regelingen met harde individuele eigendomsrechten ('eigen potjes') afgenomen zijn.

Financieel Toetsingskader (FTK)

Het FTK is het onderdeel van de Pensioenwet waarin de wettelijke financiële eisen aan pensioenfondsen zijn vastgelegd. Het FTK is in 2007 ingevoerd. Binnen het FTK wordt gekeken naar de waarde van het vermogen van pensioenfondsen en de waarde van de verplichtingen (de toekomstige uitkeringen). Deze worden gewaardeerd op basis van gegevens uit de financiële markt ('marktwaardering'). Hoewel de waarde van beleggingen triviaal is, geldt dit niet voor de waarde van toekomstige uitkeringen. Omdat op dit moment nominale uitkeringen ('risicovrij') toegezegd worden, moet de waarde van de toekomstige uitkeringen berekend worden met behulp van de risicovrije rente.

Per 2015 is een aangepast FTK van kracht, met als doel te komen tot duidelijke regels en meer stabiliteit. In dit FTK blijft de bescherming van nominale pensioenen het uitgangspunt. Het nieuwe FTK leidt tot meer directe, maar tevens meer gespreide aanpassing van eventuele kortingen op de pensioenen. Maar dit neemt de hoge rente gevoeligheid van de verplichtingen niet weg.

2.3.2 Pensioenambities en zekerheid

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, moet een nieuw evenwicht ontwikkeld worden tussen de pensioenambitie, de zekerheid en de kosten van pensioen.[43] In bestaande uitkeringsovereenkomsten zijn nominale aanspraken in beginsel

---

[41] Zie ook: Sociaal Akkoord 2013; SER (2013) Rapport *Nederlandse Economie in stabieler vaarwater:* Een macro-economische verkenning; SER *Naar macrostabiele reële pensioenen,* briefadvies najaar 2013.

[42] C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp en R. Mehlkopf (2014*). Pensioen in discussie: Risicodeling moeilijker / keuze binnen* grenzen. Netspar brief 1.

[43] Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (Commissie Goudswaard) (2010), *Een sterke tweede pijler; Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen.*

gegarandeerd. Binnen het huidige FTK betekent dit dat de waarde van toekomstige (nominale) uitkeringen berekend moet worden met behulp van de risicovrije rente. Dit betekent dat de waarde van de verplichtingen erg gevoelig is voor een verandering van de risicovrije rente. Op dit moment is de risicovrije rente laag. Dit zorgt ervoor dat er veel geld aangehouden moet worden om aan de toekomstige beloofde (nominale) uitkeringen te voldoen. Hierdoor blijft er te weinig geld over om uitkeringen te indexeren. Om minder gevoelig te zijn voor veranderingen in de rente (rentedaling) dekken pensioenfondsen renterisico's af, maar dit zou ten koste kunnen gaan van de risico's die genomen moeten worden om een koopkrachtbestendig pensioen waar te maken. Pensioenen worden dus minder inflatiebestendig om nominale beloftes te kunnen garanderen.

In de huidige uitkeringsregelingen binnen het kader van het FTK worden vanaf het moment van toetreding toezeggingen gedaan over de (nominale) hoogte van het pensioen. Financiële schokken kunnen echter niet meer zoals vroeger opgevangen worden met behulp van de premies. Hierdoor is de gevoeligheid van het stelsel voor veranderingen in de risicovrije rente en tegenvallende beleggingsresultaten onthuld[44]. Voor de nabije toekomst is de verwachting dat de rente en de economische groei laag zullen blijven, met als gevolg dat het indexatieperspectief broos is[45]. In de praktijk zijn uitkeringen niet gegarandeerd (als het tegenzit moet er gekort worden en als het meezit kan het pensioen hoger worden) en hoewel we formeel nog steeds spreken van uitkeringsovereenkomsten lijken ze feitelijk steeds meer op premieovereenkomsten, waarbij de uitkering afhangt van de beleggingsopbrengst en de risicovrije rente een verdeelregel is geworden.

De risicovrije rente als rekenrente en de beleggingsresultaten blijken pro-cyclisch uit te werken.[46] De waardering van de verplichtingen met de nominale rente, die in een laagconjunctuur meestal laag is (omdat beleggers veiligheid zoeken), en de afhankelijkheid van beleggingsresultaten leidt tot een stijging van de waarde van de verplichtingen en een daling van het vermogen in een laagconjunctuur en dus tot een restrictief beleid (hogere premies en/of lagere uitkeringen) als de consumptie toch al onder druk staat. Andersom, in hoogconjunctuur zorgen hoge rentestanden en gunstige beleggingsresultaten voor hoge dekkingsgraden, waarbij fondsen de consumptie nog verder kunnen stimuleren. Deze pro-cyclische werking kan negatieve effecten hebben op de economie en vraagt om een verbetering van dit contract en het toezicht daarop.

2.3.3 Eigendomsrechten en transparantie

Tweede pijler pensioenen zijn steeds meer afhankelijk geworden van beleggingsresultaten, maar deelnemers weten over het algemeen niet hoe tegenvallende resultaten verdeeld worden. Uit de SER dialoogbijeenkomst is gebleken

[44] Het pensioenresultaat in huidige premieregelingen is ook gevoelig voor de risicovrije rente omdat bij pensionering een levenslange uitkering moet worden ingekocht (het gaat hier om de rentestand bij pensionering). In de huidige premieregelingen kan geen beleggingsrisico worden genomen in de uitkeringsfase. De huidige premieregelingen bieden dus ook onvoldoende perspectief. Er zijn wel voorstellen om het wettelijke kader voor premieovereenkomsten te verbeteren. Kern van die voorstellen is dat bij premieovereenkomsten ook in de uitkeringsfase beleggingsrisico's mogen worden genomen (Kamerbrief optimalisering wettelijk kader voor premieovereenkomsten, 19 december 2014).

[45] European Commission (2013), *The Euro area growth prospects in the coming decade,* chapter 1 in: Quarterly Report on the Euro Area (OREA), vol. 12 – nr. 4. Zie ook: C. Teulings en R. Baldwin (2014), *Secular stagnation: Facts, Causes and Cures,* VoxEU.org eBook en H. Stegeman (2014), *Structureel lagere groei vraagt om ander beleid,* Me Judice 19 sep 2014.

[46] Zie SER (2013) Rapport *Nederlandse economie in stabieler vaarwater*, pp. 45-46.

dat het vertrouwen in het pensioenstelsel toe zou kunnen nemen wanneer de communicatie omtrent de pensioenen transparanter zou worden.

Dat deelnemers aan pensioenfondsen niet exact weten hoe het pensioeninkomen tot stand komt, is te herleiden naar de aard van het pensioencontract. Het verband tussen de mate van inleg, kosten, beleggingsopbrengsten en het uiteindelijke pensioenresultaat is niet helder gedefinieerd. Dit komt doordat de waarde van de pensioenaanspraken afhankelijk is van de ontwikkeling van de financiële positie van het collectieve pensioenfonds, waarbij in de financiële sturing niet alleen de ontwikkeling van het collectieve vermogen een rol speelt door premie-inleg, uitbetaalde pensioenen en beleggingsresultaten, maar ook de verdeelregels van het pensioenfonds waarin ook de (juridisch) veronderstelde waarde van de verplichtingen (toekomstige uitkeringen) een rol spelen. Deze verplichtingen zijn nominaal gedefinieerd en kunnen fors in waarde fluctueren over de tijd. Rentemutaties kunnen daardoor leiden tot verschuivingen in de verdeling van het pensioenvermogen over generaties.

De verdeelregels kunnen daarbij – zowel ex ante als ex post – voor overdrachten tussen groepen deelnemers binnen het pensioenfonds leiden. Bovendien heeft het pensioenfondsbestuur een discretionaire bevoegdheid voor aanpassingen, bijvoorbeeld voor het vragen van herstelpremies waardoor er overdrachten zijn van actieven naar postactieven. Overdrachten tussen generaties kunnen pech- en gelukgeneraties voorkomen, maar er kunnen ook belangenconflicten ontstaan tussen deelnemers in tijden van een tekort.

Heldere eigendomsrechten en meer transparantie zouden deze potentiële conflicten tussen generaties in een fonds kunnen voorkomen. Als over heldere eigendomsrechten wordt gesproken, gaat het meestal over de relatie tussen de inleg, de kosten, de aanspraak, het gereserveerde vermogen en het ingegane pensioen[47]. Is deze relatie transparant en bekend? Kan de waarde van de aanspraak worden veranderd door beslissingen van het pensioenbestuur, veranderingen in het pensioenvermogen van andere deelnemers of door de samenstelling van het fonds? Zo ja, is dit transparant en bekend? Bij de beantwoording van deze vragen is van belang of het pensioen de vorm heeft van kapitaal in de vorm van een persoonlijk pensioenvermogen dat later wordt omgezet in een levenslange uitkering (waarvan de hoogte bepaald wordt door de beleggingsopbrengsten), of een aanspraak aan deelnemers over de hoogte van de pensioenuitkering die in lijn moet zijn met het in het fonds aanwezige vermogen. Op dit moment zijn veel pensioenen geformuleerd als een aanspraak. De relatie tussen inleg, aanspraak, aanwezige vermogen en uitkering wordt dan complexer en er zal vaker bijsturing door het pensioenfondsbestuur nodig zijn om de geformuleerde toezegging waar te maken.

In een stelsel waar de risico's bij de deelnemers liggen wordt het helder definiëren van eigendomsrechten van meer van belang om interne conflicten binnen pensioenfondsen over het verdelen van schokken te voorkomen. Bij heldere eigendomsrechten zou er meer ruimte kunnen komen voor beleidsvrijheid van pensioenfondsen. Zonder heldere eigendomsrechten bestaat het risico tot conflicten tussen verschillende generaties. Om deze te voorkomen wordt de beleidsvrijheid van pensioenfondsen gemitigeerd, bijvoorbeeld door de disconteringsmethodiek en de toeslagregel ("duurzame indexatie")

[47] De Pensioenwet kent geen begrip eigendomsrecht. Er is wel een wettelijke definitie van pensioenaanspraak en pensioenrecht (artikel 1 Pensioenwet). Pensioenaanspraak: het recht op een nog niet ingegaan pensioen, uitgezonderd overeengekomen voorwaardelijke toeslagverlening; pensioenrecht: het recht op een ingegaan pensioen, uitgezonderd overeengekomen voorwaardelijke toeslagverlening. Pensioenaanspraak en recht is samengevat 'het pensioen' op individueel niveau waar een aanspraakgerechtigde/pensioengerechtigde juridisch 'recht op heeft'. Voorwaardelijke indexatie zit daar niet in, de buffer vaak evenmin.

wettelijk voor te schrijven. Dit maakt maatwerk door pensioenfondsen niet goed mogelijk[48].

Als eigendomsrechten duidelijker worden gemaakt komt er meer transparantie over de verschillende soorten overdrachten die zich voordoen binnen de huidige uitkeringsregelingen en is er meer ruimte voor maatwerk. Het huidige stelsel kent binnen een fonds overdrachten van groepen met een lage levensverwachting naar groepen met een hoge levensverwachting (bijvoorbeeld van laag opgeleiden naar hoog opgeleiden[49] en van mannen naar vrouwen). Een aantal pensioenfondsen hanteert daarom bijvoorbeeld inkomensafhankelijke franchises. Verder zorgt de doorsneesystematiek voor een subsidie van jongeren aan ouderen. In de doorsneesystematiek betalen jongeren relatief veel premie ten opzicht van de aanspraken die zij opbouwen. De doorsneesystematiek zorgt daarmee ook voor onbedoelde subsidies van mensen met een lage loongroei naar mensen met een hoge loongroei. Later in de carrière zijn inkomensverschillen tussen leeftijdsgenoten over het algemeen groter dan aan het begin van de carrière. Alle jongeren dragen dus ongeveer evenveel bij aan de 'subsidies' voor ouderen, terwijl rijke ouderen het meeste van de subsidies profiteren[50, 51]. De aftopping en de overstap naar middelloonregelingen verkleinen deze effecten wel.

2.3.4 Maatwerk en keuzevrijheid

In deze paragraaf onderscheiden we maatwerk en keuzevrijheid. Maatwerk kan collectief plaatsvinden op basis van karakteristieken van mensen die bekend zijn bij pensioenuitvoerders. Voorbeeld van maatwerk zijn differentiatie naar risicodraagkracht, een inkomensafhankelijke franchise en leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid. Daarnaast zouden pensioenuitvoerders in hun beleid ook onderscheid kunnen maken op basis van karakteristieken die eenvoudig zijn af te leiden uit de pensioenadministratie.
De huidige uitkeringsregelingen worden gekarakteriseerd door een sterk uniform karakter. De vraag die gesteld kan worden is of niet meer maatwerk wenselijk zou zijn, zeker wanneer de risico's meer bij deelnemers komen te liggen. Zo is bij het huidige beleid van één collectief vermogen waarbij sturing plaatsvindt op basis van de dekkingsgraad er alleen impliciete leeftijdsdifferentiatie op het gebied van beleggingsrisico's, door het uitsmeren van schokken. Wanneer schokken geleidelijk over de tijd worden verwerkt absorberen oudere deelnemers hierdoor slechts een deel van de schok en absorberen jonge deelnemers vanzelfsprekend een groter deel[52]. Dit betekent dat jongeren meer risico lopen dan ouderen (zoals wenselijk is). De vraag is echter of deze impliciete leeftijdsdifferentiatie wel genoeg is, zeker wanneer de vergrijzing van fondsen verder toeneemt. Voorkomen moet worden dat gepensioneerden last hebben

---

[48] Zie I. Boelaars, L. Bovenberg, D. Broeders, P. Gortzak , S. van Hoogdalem, Th. Kocken, M. Lever, Th. Nijman en J. Tamerus (2014), *Analyse van de duurzame vormgeving van het Nederlandse collectieve aanvullende pensioen,* Netspar Occasional Paper, Netspar, *www.netspar.nl*

[49] De resterende levensverwachting van een 65-jarige met alleen een AOW-uitkering is 2,5 jaar korter dan van een 65-jarige die tweemaal modaal verdient (Kalwij et al. 2013) De resterende levensverwachting van een 65-jarige hoog opgeleide is 4 jaar langer dan die van laag opgeleiden (J. Bonenkamp [et al.], 2013). Wel moet opgemerkt worden dat in de zorg en bij de AOW herverdeling plaatsvindt van hoog opgeleiden naar laag opgeleiden.

[50] J. Nelissen, H. Verbon, D. van Kampen en P. Vermaseren (2011), Herverdelingsaspecten van het pensioenakkoord. *Economische Statistische Berichten [ESB]*, vol. 96 nr. 4607, pp. 198-201.

[51] Dit speelt vooral in heterogene fondsen. Een aantal van deze fondsen heeft maatregelen getroffen om dit effect te verkleinen door te kiezen voor een extra lage franchise ten koste van het maximale opbouwpercentage en door het nabestaandenpensioen in een risico basis aan te bieden.

[52] Th. Kocken, (2014*), 'Het duale tweede pijler pensioenontwerp: Afwegingen voor een houdbaar tweede pijler pensioenstelsel'*, Working paper, Cardano.

van de beleggingsrisico's die in het belang van werkenden worden genomen of dat werkenden worden belast met een te conservatief beleggingsbeleid in het belang van ouderen[53]. Maatwerk op het gebied van beleggingsbeleid kan spanningen tussen generaties verminderen door te differentiëren naar risico.

Keuzevrijheid kent verschillende dimensies. Zo kunnen we denken aan keuzevrijheid met betrekking tot deelname, de uitvoering (wie voert het pensioen uit), het type regeling, de opbouw van pensioen (inleg en beleggingsbeleid) en de uitkering (pensioenleeftijd, hoog/laag, lump sum etc.). Op dit moment zijn er geen keuzemogelijkheden in de eerste pijler (er is bijvoorbeeld geen deeltijd-AOW of flexibele AOW-leeftijd). In de tweede pijler kunnen mensen de ingangsdatum van hun tweedepijler pensioen kiezen (binnen grenzen) en mogen pensioenregelingen een hoog/laag pensioen aanbieden, waarbij een hogere uitkering plaatsvindt in de eerste jaren in ruil voor een lagere uitkering in de latere jaren[54]. Vaak is er een mogelijkheid voor deeltijdpensioen en kunnen mensen nabestaandenpensioen en ouderdomspensioen uitruilen (vaak op de pensioendatum). Premie, de beleggingsmix, de regeling en de pensioenuitvoerder liggen in de huidige uitkeringsregelingen echter vast en de pensioenuitkering moet verplicht levenslang plaatsvinden. De huidige premieregelingen kennen daarbij iets ruimere keuzemogelijkheden: deelnemers kunnen veelal hun eigen beleggingsprofiel kiezen.

In vergelijking met andere landen met veel kapitaalgedekte pensioenen (bijvoorbeeld de VS, Australië, Chili, Zwitserland en Denemarken) biedt de Nederlandse tweede pijler relatief weinig keuzemogelijkheden[55]. Wel kent de Nederlandse derde pijler meer mogelijkheden voor keuzevrijheid. Door een grotere derde pijler kan op een generieke manier dus tot meer ruimte voor keuzevrijheid worden gekomen. Binnen de derde pijler geldt overigens wel de voorwaarde dat voor fiscaal gunstige behandeling de omzetting in een levenslang (nominaal) pensioen voor 100 procent verplicht is. In andere landen kunnen kapitaalgedekte pensioenen vaak (gedeeltelijk) als lump sum uitgekeerd worden en is de premie-inleg (vanaf een bepaald minimum) vrij. Anderzijds bieden landen met relatief grote omslaggefinancierde pensioenen over het algemeen geen tot nauwelijks keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld Zweden, Duitsland en Frankrijk).

Recent onderzoek (Issuemonitor 2014) laat zien dat er een toenemende behoefte is onder deelnemers aan vormen van keuzevrijheid. Circa zes op de tien Nederlanders zouden bijvoorbeeld zelf willen kiezen met welk risico wordt belegd en hoeveel premie zij maandelijks betalen. TNS Nipo heeft in opdracht van het Verbond van Verzekeraars ook onderzoek gedaan naar de wensen voor keuzevrijheid. Daaruit bleek dat het draagvlak voor een vorm van verplichte pensioenopbouw groot is (circa 75 procent), maar dat het merendeel van de werkenden zegt zelf invloed te willen hebben op de hoogte van zijn pensioenpremie, uitkering en de verdere voorwaarden, de keuze van de

---

[53] E. Bergamin, L. Bovenberg, R. Gradus en W. Graveland (2014*), Collectief stelsel met meer maatwerk en minder generatieconflicten*, ESB 99, nr. 4679, 21 februari, pp. 102-105

[54] Er zijn goede ervaringen met de flexibele ingangsdatum. Wat het hoog/laag pensioen betreft biedt de fiscale wetgeving ruimte om het individuele pensioen in de loop van de tijd te laten variëren, mits het laagste pensioen in ieder geval 75 procent bedraagt van het hoogste pensioen. Veel pensioenfondsen bieden die mogelijkheid aan, waarbij na vijf of tien jaar het pensioen in een stap met 25 procent verlaagd wordt. Van deze optie wordt niet erg veel gebruik gemaakt, mogelijk omdat mensen liever niet van de 'default' afwijken.

[55] B. Dellaert en E. Ponds (2014), Pensioen op maat: heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk en Th. Nijman [eds*.], Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2014, Aanvullende pensioenen.* Een landenoverzicht met keuzemogelijkheden over de uitkeringfase van pensioen is te vinden in EIOPA (2014), "EIOPA's Fact Finding Report on Decumulation Phase Practices", EIOPA-BoS-14/193, 27 oktober 2014. European Insurance and Occupational Pensions Authority

pensioenuitvoerder en de mate van risico en zekerheid[56]. Van Dalen en Henkens[57] laten zien dat de wens voor keuzevrijheid afhankelijk is van de vraagstelling. Mensen blijken het namelijk ook prettig te vinden dat bepaalde pensioenzaken automatisch worden geregeld. Mogelijk hangt de wens voor keuzevrijheid meer samen met de wens om inspraak te krijgen dan de wens om keuzemogelijkheden te benutten. Uit de SER-dialoogbijeenkomst blijkt dat een deel van de mensen wel en een deel van de mensen geen extra keuzevrijheid wenst. Aan de dialoogtafels komt aan de orde dat meer keuzevrijheid voor meer betrokkenheid kan zorgen. De nadelen worden beseft: mogelijk hogere kosten, afname solidariteit, keuzestress en het gevaar van verkeerde keuzes. Uit de SER-dialoogbijeenkomst en een onderzoek van de FNV[58] blijkt dat zo'n 40 procent van de mensen niet wil betalen voor meer keuzevrijheid.

Keuzevrijheid zou welvaartswinst kunnen opleveren wanneer de pensioenbesparing optimaal kan worden afgestemd op persoonlijke voorkeuren en karakteristieken. Zo wordt de keuzevrijheid ten aanzien van de ingangsdatum van het pensioen algemeen als positief beoordeeld. Keuzevrijheid op andere dimensies, bijvoorbeeld wel of niet deelname aan een regeling, kan echter ook welvaartsverlies opleveren[59].
Bij keuzevrijheid moet daarom goed onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende dimensies van pensioenen en de mogelijkheden om met goede keuze-architectuur de keuzen te sturen. Het pensioenbewustzijn is in het algemeen laag en we weten dat niet iedereen in staat is om optimale keuzes te maken met betrekking tot sparen en verzekeren[60]. Gedragseconomische inzichten laten zien dat mensen een korte-termijnperspectief hebben en dat te veel keuzes mensen ontmoedigt om iets te kiezen[61]. Er moet rekening worden gehouden met 'myopic loss aversion', waardoor mensen voor te weinig risico's kiezen ten opzichte van hun lange termijn risicopreferenties. Tevens denken mensen vaak in nominale in plaats van reële termen, terwijl juist de koopkracht tijdens pensionering van belang is. Ten slotte vermijden mensen complexe keuzes omdat ze bang zijn dat ze later spijt krijgen van een verkeerde keuze. Ervaringen in het buitenland laat dan ook zien dat veel keuzevrijheid op het gebied van pensioenopbouw, over het algemeen leidt tot fors lagere pensioenen. Ervaringen uit het buitenland laten daarbij tevens zien dat een goede keuze-architectuur (bijvoorbeeld goed ontworpen standaardwaarden) kan helpen om een eventueel keuzeproces in goede banen te leiden.[62]

Als keuzevrijheid wordt toegelaten voor individuele deelnemers, moet er rekening worden gehouden met calculerend gedrag. Bijvoorbeeld, voor mensen met een korte levensverwachting is het aantrekkelijk om zich bij keuzes zo veel mogelijk te onttrekken aan de pensioenregeling, omdat zij zich anders solidair verklaren met mensen met een

---

56 Zie: https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsbranche/dossiers/pensioenen/Documents/PensioenenConsumentenonderzoek.pdf

57 H. van Dalen en R. Henkens (2014), *Goedkope praatjes over keuzevrijheid in pensioen*, *Me Judice* 6 november 2014.

58 FNV (2014), *Samen delen een sterke keuze. Pensioen in beweging! Klaar voor de toekomst?* FNV-Pensioenvisie oktober 2014.

59 Wanneer mensen door kortzichtigheid 25 procent minder sparen voor hun aanvullend pensioen dat optimaal is gezien hun voorkeuren, dan levert dat een welvaartsverlies op van 1,1 procent (een verlies dat gelijk staat aan 1,1 procent minder consumptie gedurende het werkende leven). Bij de helft van de optimale inleg treedt een verlies op van 5,5 procent en wanneer helemaal niet gespaard wordt is het verlies meer dan 30 procent (C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp en R. Mehlkopf (2014) *Pensioen in discussie: Risicodeling moeilijker / keuze binnen grenzen.* Netspar Brief 1.)

60 Z. Bodie en H. Prast (2011), *Rational pensions for irrational people. Behavioral Science Lessons for the Netherlands,* Netspar discussion paper 9.

61 B. Schwartz (2004), *The paradox of choice: Why more is less.*

62 P. Kooreman en H. Prast (2007), *Policy implications of behavioural economics,* Netspar panel paper 2

hoge levensverwachting[63]. Calculerende mensen met een korte levensverwachting zullen daarom eerder voor een lump sum uitkering kiezen of voor een lage premie-inleg wanneer een levenslange uitkering verplicht is. Dit is reden om grenzen te stellen aan de keuzemogelijkheden en met de keuze-architectuur keuzen goed te sturen. Als de keuzevrijheid te ruim is en onvoldoende wordt gestuurd en pensioenfondsen en verzekeraars calculerend gedrag niet in kunnen prijzen, dan leidt dit tot een tekort op hun balans. Ook kunnen jongeren keuzevrijheid met betrekking tot de premie inzetten om de doorsneesystematiek te omzeilen. Keuzevrijheid kan dan ten koste gaan van het hele collectief[64]. Verder is het mogelijk dat keuzevrijheid tot hogere uitvoeringskosten leidt. Daarnaast kunnen calculerende deelnemers risico's afschuiven op de overheid, bijvoorbeeld door minder te sparen of door hun pensioenvermogen eerder op te maken en te anticiperen op inkomensafhankelijke regelingen.
Ten slotte kan het aanbieden van keuzevrijheid implicaties hebben op het beleggingsbeleid van pensioenuitvoerders. Momenteel beleggen pensioenuitvoerders onder andere in op de lange termijn georiënteerde illiquide beleggingen. Wanneer deelnemers keuzemogelijkheden hebben om te veranderen van pensioenuitvoerder of het beleggingsbeleid aan te passen, dan lijkt dit type beleggingen in mindere mate voor de hand te liggen. Dit kan ten koste gaan van het rendement en daarmee ten koste van de pensioenkwaliteit. Wanneer uitvoerders echter hogere rendementen kunnen bieden als mensen niet direct uit kunnen stappen, kunnen mensen zelf kiezen of ze illiquide lange termijn beleggingen willen of niet. Dan zouden beleggingen in illiquide activa wellicht toch mogelijk zijn bij keuzevrijheid.

2.3.5 Kortere levensduur van bedrijven en sectoren

Het pensioenstelsel kan de arbeidsmarkt beïnvloeden, bijvoorbeeld waar het gaat om baanwisselingen, transities naar zelfstandig ondernemerschap en de leeftijd waarop mensen met pensioen gaan. Andersom kunnen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt aanleiding geven om het pensioenstelsel te hervormen. In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens de afnemende levensduur van bedrijven en sectoren, de arbeidsmobiliteit en de toereikendheid van pensioen voor flexwerkers en zelfstandigen.

Afnemende levensduur bedrijven en sectoren
De globalisatie, technologische ontwikkelingen en de groeiende diensteneconomie vraagt om steeds sneller te schakelen. Onderzoek van Boston Consulting Group[65] laat zien dat de wereldeconomie waarin we zaken doen steeds sneller verandert. Als voorbeeld noemen ze Nokia, dat in minder dan drie jaar tijd zijn leidende positie in mobiele telefoons verloor aan Apple. TomTom bouwde en verloor zijn leidende positie in minder dan een decennium. Maar ook in minder hightech bedrijfstakken als financiële dienstverlening, kleding en transport zien we steeds vaker dat nieuwe ondernemingen ongekend snel markten veroveren en dat gevestigde bedrijven even snel hun marktposities verliezen. Bartelsman constateert dat door het effect van ICT op de markttransparantie het makkelijker wordt voor consumenten om snel van bedrijf naar bedrijf over te stappen. Marktaandelen zullen daardoor een grotere volatiliteit vertonen. De verdere toepassing van ICT leidt in zijn ogen tot een grotere economische

---

[63] Merk op dat keuzevrijheid in dit geval de herverdeling tussen deelnemers met een korte levensverwachting en deelnemers met een hoge levensverwachting kan mitigeren.
[64] De Beer et al. (2014) komen tot de conclusie dat introductie van keuzevrijheid een aantal voordelen biedt maar ook risicovol is. Zie: P. de Beer, J. De Deken, D.A. Hollanders, S. Kuiper, W. Salverda en N. van der Zwan (2014), Wat levert keuzevrijheid in het pensioenstelsel op?, *AIAS working paper* no. 152.
[65] Kurstjens, Maas en Steffens (2012), NL 2030; Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel. Boston Consulting Group.

dynamiek[66]. De afnemende levensduur van bedrijven en sectoren zorgt op pensioenvlak voor een toenemend discontinuïteitrisico op bedrijfs- en sectorniveau. Dit maakt intergenerationele risicodeling moeilijker[67].

Door de afnemende levensduur van bedrijven en sectoren moeten mensen zich in de toekomst waarschijnlijk ook in toenemende mate aan kunnen passen aan veranderende omstandigheden (dat wil zeggen, dat mensen efficiënt kunnen blijven werken onder wisselende omstandigheden), om actief te kunnen blijven op de arbeidsmarkt tot de pensioengerechtigde leeftijd.

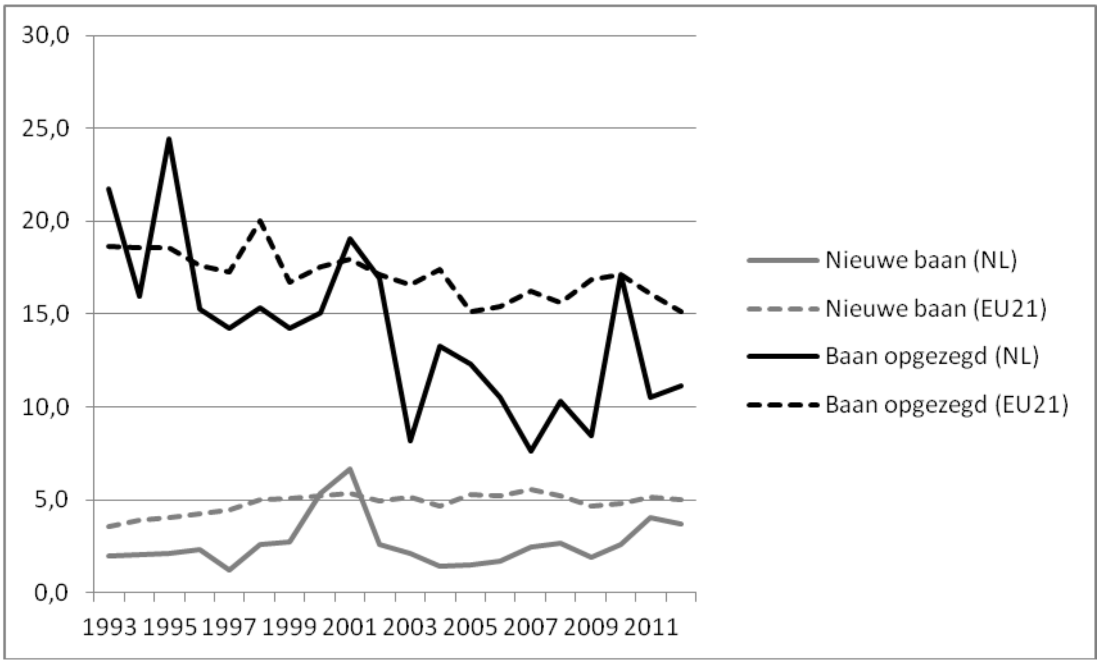
Arbeidsmobiliteit
Kroeze [et al.] (2012) laten zien dat tussen 2007 en 2008 ongeveer 14 procent van de werknemers van baan gewisseld is. Hierbij speelt leeftijd een belangrijke rol: jongeren wisselen vaker van baan dan ouderen. Maar liefst twee derde van de baanwissels zijn intersectoraal. Deze intersectorale baanwissels hebben (waarschijnlijk) consequenties voor de pensioenopbouw omdat regelingen tussen sectoren kunnen verschillen wat de premie en de ambitie betreft en omdat er verschillen zijn in de buffers/tekorten tussen fondsen.

Volgens de OECD[68] is de arbeidsmobiliteit van Nederlandse ouderen relatief laag. Figuur 2.3 laat zien dat het aandeel 55-64-jarigen dat een nieuwe baan heeft of afscheid neemt van een baan gering is ten opzichte van andere landen in de EU. Diverse factoren spelen hierbij een rol. In het rapport 'Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014' adviseert de OECD een transparant en samenhangend systeem om te voorkomen dat arbeidsmobiliteit op oudere leeftijd geremd zou kunnen worden door de angst op negatieve pensioeneffecten. Op dit moment is pensioenoverdracht in beginsel mogelijk wanneer iemand van baan wisselt. Dit komt ten goede aan het gevoel van eigen regie op het pensioen en kan meerwaarde hebben.
Er zijn echter wel knelpunten met de overdracht tussen pensioenuitvoerders waardoor waardeoverdracht kan worden bemoeilijkt door lage dekkingsgraden. Verder kan waardeoverdracht een ingewikkeld proces zijn voor werknemers, waarbij het niet op voorhand zeker is dat het voor de werknemer voordelen heeft het pensioen onder te brengen bij het nieuwe fonds[69]. Bovendien zouden baanwisselingen mogelijkerwijs tot lastig uitlegbare herverdelingen tussen deelnemers kunnen leiden. Wanneer een nieuwe werknemer tot een fonds toetreedt, verliezen de zittende deelnemers een deel van hun (impliciete) aanspraak op de collectieve buffer in het geval van een overschot. Verlaat een werknemer een pensioenfonds, dan wordt zijn aanspraak op de buffer verdeeld over de achterblijvers. De toenemende arbeidsmobiliteit, de economische dynamiek en de trend naar flexibele contracten maken deze overdrachten tussen deelnemers groter.

---

66 E. Bartelsman, 2013, Passend beleid in tijden van welvaart en overvloed, TPEdigitaal 7(4), 7-20.
67 Dit zou kunnen worden ondervangen via schaalvergroting om op die manier meer continuïteit te borgen; het idee van een zogeheten algemeen pensioenfonds kan hierbij relevant zijn.
68 OECD (2014), *Ageing and Employment Policies:* Netherlands 2014: *Working Better with Age,* OECD Publishing. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264208155-en*
69 SZW (2013), *Beleidsdoorlichting pensioenbeleid.*

Figuur 2.3 Percentage 55-64 jarigen dat een nieuwe baan heeft of een baan opzegt



Bron: OECD (2014), *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014: Working Better with Age, OECD Publishing.*

Mobiliteit tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap kan beïnvloed worden door de huidige doorsneesystematiek in het pensioenstelsel. De doorsneesystematiek zorgt voor onbedoelde prikkels om als jongere wel en als oudere niet over te stappen van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap of naar een pensioenregeling waar een actuarieel faire premie wordt geheven. Tabel 2.1 laat zien dat het percentage zelfstandigen in de werkzame bevolking is toegenomen van 13 procent in 1996 naar ruim 16 procent in 2013[70]. Deze toename is het grootst in de leeftijdscategorie van 35 tot 45 jaar. Wanneer deze 35-45-jarige zelfstandigen zich op latere leeftijd weer als werknemer aansluiten bij een collectieve pensioenregeling, hebben ze een periode niet bijgedragen aan de solidariteit van de doorsneesystematiek. Onder werkzame ouderen is het aandeel zelfstandigen afgenomen (het absolute aantal werkzame ouderen is echter wel toegenomen). Ondanks de doorsneepremie zijn er relatief veel ouderen werkzaam als zelfstandige. Veel ouderen die op oudere leeftijd als zelfstandige gaan werken, komen echter uit werkloosheid in plaats van uit een betaalde baan[71].

---

[70] Een zelfstandige is niet hetzelfde als een zzp'er. Volgens het CPB is het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking gestegen van 6,2 procent in 1996 naar 9,8 procent in 2010. (N. Bosch, G. Roelofs, D. van Vuuren en M. Wilkens (2014), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking,* CBP achtergronddocument, 19 december 2014).

[71] J. Been en M. Knoef (2014), *The necessity of self-employment towards retirement: Evidence from labor market dynamics and search requirements for unemployment benefits*. Netspar discussion paper, te verschijnen.

Tabel 2.1 Zelfstandigen als percentage van de werkzame bevolking

	1996	2001	2006	2011	2013	Toename 1996-2013
25-34 jaar	8 procent	9 procent	9 procent	10 procent	10 procent	2 procent
35-44 jaar	13 procent	14 procent	15 procent	17 procent	18 procent	5 procent
45-54 jaar	16 procent	16 procent	16 procent	17 procent	19 procent	3 procent
55-64 jaar	29 procent	24 procent	22 procent	20 procent	20 procent	-9 procent
Totaal	13 procent	14 procent	15 procent	16 procent	16 procent	3 procent

Bron: Statline en eigen berekeningen

Toereikendheid pensioen flexwerkers en zelfstandigen

Mensen met flexibele arbeidsrelaties[72] en zelfstandigen vormen in het huidige stelsel een kwetsbare groep wat de opbouw van een adequaat pensioen betreft. Mogelijk moeten zij daardoor op de oude dag een groter beroep doen op collectieve voorzieningen.

Tabel 2.2 laat zien dat in de leeftijdsgroep van 25 tot en met 34 jaar het aantal werkenden met een flexibele arbeidsrelatie 9 procent-punt is toegenomen (dit is een toename van bijna 65 procent). Het aantal mensen met een flexibele arbeidsrelatie is gering in de oudere leeftijdscategorieën, maar wel wat toegenomen. Daarbij is het aantal tijdelijke contracten met uitzicht op een vast dienstverband gegroeid[73].

Tabel 2.2 Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie als percentage van de werkzame bevolking, uitgesplitst naar leeftijd

Leeftijd	1996	2001	2006	2011	2013	Toename 1996-2013
25-34 jaar	14 procent	13 procent	17 procent	20 procent	23 procent	9 procent
35-44 jaar	8 procent	8 procent	9 procent	10 procent	11 procent	3 procent
45-54 jaar	6 procent	6 procent	6 procent	8 procent	8 procent	3 procent
55-64 jaar	4 procent	5 procent	5 procent	6 procent	6 procent	2 procent
Totaal	10 procent	9 procent	10 procent	11 procent	12 procent	2 procent

Bron: Statline en eigen berekeningen. Personen met een flexibele arbeidsrelatie hebben een arbeidsovereenkomst van beperkte duur of zijn niet voor een vast overeengekomen aantal uren in dienst.

Als mensen vaak van baan wisselen, kunnen wachttijden voor deelname aan een pensioenregeling er op dit moment toe leiden dat mensen met veel korte banen niet of nauwelijks pensioen opbouwen. De wachttijd is de periode na indiensttreding bij een werkgever, waarin nog geen ouderdomspensioen opgebouwd wordt. Dit mag maximaal twee maanden duren. Een uitzondering is gemaakt voor de uitzendbranche. Voor deze sector geldt een maximale wachttijd van zes maanden (omdat er anders mogelijk te veel kleine pensioenaanspraken geadministreerd zouden moeten worden). Als iemand kleine pensioenvermogens opbouwt, worden die vaak afgekocht, zodat mensen met veel korte flexibele arbeidsrelaties weinig tot geen pensioen opbouwen. Dit kan ook in de

---

72 Personen met een arbeidsovereenkomst van beperkte duur of met een flexibel aantal uren.

73 R. Dekker, H. Houwing en L. Kösters (2012), *Doorstroom van flexwerkers,* ESB Arbeidsmarkt , ESB 97 nr. 4628, 3 februari.

toekomst een probleem zijn als vanwege de globalisering en technologische ontwikkelingen er flexibiliteit gevraagd wordt op de arbeidsmarkt[74].

Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioen. In tabel 2.1 zagen we dat het aantal zelfstandigen als percentage van de werkzame bevolking toegenomen is. Deze groei is bijna geheel te verklaren door het toegenomen aantal zzp'ers. Volgens onderzoek van het Centraal Planbureau[75] komt dit onder andere vanwege andere fiscale regelingen voor zelfstandigen ten opzichte van werknemers en vanwege sociale norm effecten.
Voor de toekomst wordt een verdere toename van het aantal zzp'ers verwacht. Het aandeel zzp'ers in de mannelijke beroepsbevolking is in het lage scenario stabiel en stijgt in het hoge scenario door van 12 procent in 2010 naar 19 procent in 2030. Het aandeel zzp'ers in de vrouwelijke beroepsbevolking stijgt naar verwachting van ongeveer 8 procent in 2010 tot ongeveer 9 procent in 2030.
Voor het pensioenstelsel betekent dit dat een groeiende groep mensen niet langer onder collectieve pensioenregelingen vallen. Zelfstandigen bouwen, in tegenstelling tot werknemers in loondienst, niet automatisch pensioen op bij een werkgever. Hierdoor wordt door een deel van de zelfstandigen onvoldoende pensioen gespaard. (De groep zelfstandigen is zeer heterogeen; meer hierover in hoofdstuk 5). Verder wordt onder andere door vakcentrales de zorg uitgesproken dat werknemers in loondienst mogelijk van de arbeidsmarkt verdreven worden, omdat zzp'ers lagere uurtarieven kunnen vragen omdat zij geen pensioen hoeven op te bouwen[76].

2.3.6 Pensioen verbinden met wonen en zorg

De vergrijzende bevolking en de tegenvallende beleggingsresultaten zetten niet alleen de pensioeninkomens onder druk, maar ook de ouderenzorg. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en (indexatie)kortingen in combinatie met de verhoogde eigen bijdragen voor ouderenzorg roepen de vraag op of toekomstige generaties ouderen nog wel toereikende middelen zullen hebben om hun gewenste consumptie te realiseren. Ook rijst de vraag of vermogen in de eigen woning bij kan dragen aan de financiering van de oude dag.

In verband met de nieuwe regelgeving omtrent de hypotheekrenteaftrek zullen nieuwe woningbezitters vaak in dertig jaar hun huis afgelost hebben[77]. Zij wonen daardoor na aflossing goedkoper dan huurders. Woningbezitters hoeven daarom in beginsel minder pensioen op te bouwen. Voor een groot deel van de woningbezitters echter is de extra vermogensopbouw wel goed. Eigenwoningbezitters bevinden zich vooral onder de midden en hogere inkomens[78], die bij een middelloonstelsel gemiddeld een lage

---

[74] Het gaat hierbij niet om maximale flexibiliteit maar om optimale flexibiliteit. Op lange termijn kennen vaste contracten een aantal voordelen. Zo leiden ze tot meer investeringen in kennis en leren op de werkplek. Langdurige relaties tussen mensen versterken het lange termijn geheugen van een bedrijf en dat kan helpen bij het ontwikkelen van nieuwe kennis, producten en diensten. Een (te) sterke afhankelijkheid van flexibele arbeidskrachten kan het innovatievermogen van een onderneming aantasten (P. de Beer, R. Dekker en M. Olsthoorn (2011), *Flexibilisering: De balans opgemaakt).*

[75] N. Bosch, G. Roelofs, D. van Vuuren en M. Wilkens (2014), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*. CPB achtergronddocument.

[76] Sociaal-Economisch Onderzoek Rotterdam BV en ReflecT (2013), *ZZP tussen werknemer en ondernemer – Eindrapport*, p.49.

[77] Dit impliceert overigens niet dat iedereen op pensioendatum hun huis volledig zal hebben afgelost. Zo zullen door dalende loan-to-value-eisen meer mensen op een later moment een huis kunnen kopen.

[78] Volgens CBS Statline is het gemiddelde gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen van particuliere huishoudens met een huis 28.000 euro, terwijl dit 17.800 euro is voor particuliere huishoudens met een huurwoning.

vervangingsratio hebben ten opzicht van hun eindloon. Voor hen is de afgeloste eigen woning wellicht een goede 'aanvulling' op het pensioen.[79]

Oplopende zorgkosten vormen een maatschappelijk vraagstuk. Een groot deel van de mensen heeft geen of heel weinig kosten voor ouderenzorg, terwijl een klein deel zeer hoge kosten heeft voor langdurige zorg. Bovendien valt het grootste deel van de kosten in de laatste jaren van het leven. Dit maakt het lastig om al deze kosten zelf te dragen. Mensen zouden dan immers een enorm bedrag opzij moeten zetten dat ze met grote kans niet nodig hebben. Het grootste deel van de ouderenzorg wordt op dit moment betaald uit collectieve premies.[80] In 2010 werd circa 8 procent van de AWBZ-vergoedingen gefinancierd uit eigen betalingen[81], maar om stijging van de collectieve lasten vanwege vergrijzing en kostenstijgingen te beperken zijn eigen bijdragen (deels inkomens- en vermogensafhankelijk) verhoogd. Dit heeft gevolgen voor de toereikendheid van het pensioeninkomen en roept de vraag op of het wenselijk zou kunnen zijn om pensioen en zorg met elkaar te verbinden.[82,83,84] In hoofdstuk 5 bespreken we verschillende oplossingsrichtingen die pensioen, wonen en zorg met elkaar kunnen verbinden.

2.3.7 Europese context en ontwikkelingen

De lidstaten van de EU hebben gezamenlijke langetermijndoelstellingen geformuleerd om duurzame economische groei te bevorderen. Dit wordt de EU2020-strategie genoemd. Deze bevat een agenda gericht op structurele hervormingen op nationaal niveau gericht op onder andere een hogere arbeidsparticipatie en een agenda voor de inzet van instrumenten op EU-niveau. In dit kader zijn ook aanbevelingen gericht aan de lidstaten om hun pensioenstelsels te hervormen door een betere balans te zoeken tussen werkjaren en pensioenjaren én bevordering van aanvullende pensioenregelingen[85].
De EU heeft geen bevoegdheden om wetgeving vast te stellen over de opzet van pensioenstelsels. Maar zij kan wel wetgeving vaststellen met betrekking tot de werking van de interne markt (vrij verkeer van personen en dienstverlening en consumenten bescherming), de aanpak van discriminatie (met name op grond van leeftijd en geslacht) en de bescherming van werknemers.
Het aanknopingspunt voor de wetgeving zijn de grensoverschrijdende aspecten van de pensioenvoorziening, waarbij gestreefd wordt naar een hoog beschermingsniveau van werknemers en consumenten. Zo is er een richtlijn die de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers wil vergemakkelijken door het verminderen van belemmeringen verbonden aan aanvullende pensioenen, zoals het beperken van

---

79 C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp en R. Mehlkopf (2014), *Pensioen in discussie: Risicodeling moeilijker / keuze binnen grenzen,* Netspar Brief 1, p.16.

80 Daarbij vindt in de zorg, net als bij de AOW, herverdeling plaats van hoogopgeleiden naar laagopgeleiden.

81 M. Ruijgrok (2011), *Geldstromenkaart AWBZ, CVZ.*

82 Bijvoorbeeld, als blijkt dat de inkomensbehoefte hoger is in slechte gezondheid (vanwege gezondheidsgerelateerde kosten), dan zou het pensioeninkomen afhankelijk kunnen worden gemaakt van gezondheid.

83 L. Spoor (2012), *Naar multi-pijler financiering van zorguitgaven, 20 februari, www.netspar.nl.*

84 L. Bovenberg (2011), Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg, in: W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

85 Zie Europese Commissie (2012), *Witboek: Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen*, COM-(2012) 55.

wachttijden of verlaging van de minimumleeftijd voor deelname[86]. De richtlijn biedt ook bepaalde waarborgen voor het behoud van slapende pensioenrechten en voor het verstrekken van relevante informatie.
Daarnaast is er al tien jaar een richtlijn (2003/41/EG) die zich richt op de uitvoerders van aanvullende bedrijfspensioenvoorzieningen (IORP: Institutions for Occupational Retirement Provisons). Dat kunnen zowel pensioenfondsen als premiepensioeninstellingen zijn. Verzekeraars, en daarmee ook de activiteiten van de levensverzekeraars in de Nederlandse tweede pijler pensioenen vallen onder de Solvency II-richtlijn[87]. De instellingen die zich volgens deze richtlijn als IORP kwalificeren in hun land van vestiging, kunnen grensoverschrijdende diensten aanbieden. Hoewel hiervoor een zeker potentieel is, komt dit nauwelijks van de grond. Dit is een van de redenen dat de Europese Commissie een herziening van de IORP-richtlijn heeft voorgesteld. Deze herziening heeft een meerledig doel: het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende IORP's die voortvloeien uit het toezicht op pensioenfondsen; garanderen van een goede governance en een degelijk risicobeheer en het voorzien in de verstrekking van heldere en relevante informatie aan deelnemers en pensioengerechtigden[88]. Een belangrijk punt hierbij betreft het gelijke speelveld tussen pensioenfondsen en verzekeraars, die nu met hogere solvabiliteitseisen te maken hebben. De Europese Commissie heeft daarbij wel aangegeven dat in het toezicht op IORP's rekening moet worden gehouden met hun specifieke sturingsmechanismes (bijvoorbeeld via herstelpremies) en aanpassingsmechanismes (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het korten van pensioenaanspraken). Dit is geen onderdeel van de huidige voorgestelde herziening. Het is naar verwachting wel een punt dat ter discussie zal blijven staan.

Vanuit de Europese integratie zijn er dus drie tendensen met mogelijke invloed op Nederlands stelsel:
- Het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende verwerving en behoud van pensioen voor mobiele werknemers.
- Het wegnemen van belemmeringen voor instellingen om grensoverschrijdend pensioendiensten aan te bieden en uit te voeren.
- Het streven naar transparante pensioenen.

In de derde pijler wordt gestreefd naar een hoog niveau van consumentenbescherming wat betreft de pensioenspaarproducten.

---

86 Richtlijn 2014/50 betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten, PB 30/4/2014, L 128.

87 Verzekeraars kunnen in een groepsstructuur overigens wel een PPI (of later een APF) oprichten.

88 Europese Commissie (2014), *Voorstel voor een richtlijn betreffende de werkzaamheden en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (herschikking)*, COM-(2014) 167. Zie voor een bespreking van dit voorstel: P. Borsjé en H. van Meerten (2014), Voorstel IORP II-richtlijn: aanzet tot hervorming van het Nederlands pensioenstelsel, *NtEr, nr. 8 (oktober), 2014, pp. 264-274.*

3. Varianten voor toekomstbestendig aanvullend pensioen

3.1 Doel en opzet van dit hoofdstuk

In hoofdstuk 2 zijn diverse redenen beschreven die aanleiding geven het huidige stelsel te versterken. Hiervoor worden in dit hoofdstuk verschillende varianten verkend. Deze varianten zijn in dit hoofdstuk toegespitst op de tweede pijler.

Het presenteren van meerdere varianten maakt het mogelijk om recht te doen aan de verschillende denkrichtingen die bestaan over de toekomst van het pensioenstelsel. Daarbij kunnen ook praktijkvoorbeelden vanuit het buitenland worden meegenomen binnen deze varianten. De gepresenteerde varianten trachten daarbij voornamelijk aan te sluiten bij de analyse uit hoofdstuk 2[89]. Daartoe schetst paragraaf 3.2 waar de aanpassingen van het pensioenstelsel toe zouden moeten leiden en welke fundamentele keuzes daarbij naar voren komen. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 verschillende varianten uitgewerkt. In paragraaf 3.4 worden deze varianten beoordeeld.

3.2 Criteria voor een adequaat en toekomstbestendig pensioen

3.2.1 Doelstelling

Een goed pensioen zorgt er voor dat mensen na pensionering hun bestedingspatroon zo veel mogelijk kunnen voortzetten. Dat vraagt een inkomensgerelateerd en koopkrachtbestendig pensioen. Het pensioeninkomen moet er daarnaast voor zorgen dat ouderen geen onnodig beroep hoeven te doen op maatschappelijke voorzieningen. Daarbij dient het pensioenstelsel ondersteunend te zijn aan de economie en aan te sluiten op maatschappelijke trends. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het huidige pensioenstelsel in diverse opzichten tekort schiet. De vraag ligt daarom op tafel welke oplossingen er denkbaar zijn.

Aanpassing van het pensioenstelsel is van groot belang. Voor de meeste deelnemers is een koopkrachtbestendig pensioeninkomen uit zicht geraakt. De huidige pensioenregelingen worden daarbij gekenmerkt door een grote rentegevoeligheid, wat niet alleen negatief kan uitwerken voor het pensioeninkomen, maar ook nadelig kan zijn voor de Nederlandse economie. Doordat de beleggingsrisico’s in toenemende mate bij de deelnemers zijn komen te liggen, vraagt dit om meer maatwerk in het beleggings- en risicobeleid van pensioenfondsen. Verder is het van belang dat bepaalde generaties niet structureel worden benadeeld ten opzichte van andere generaties. Naar de toekomst toe is het tevens wenselijk dat het pensioenstelsel beter aansluit op de hedendaagse, meer dynamische arbeidsmarkt. Daarbij zou ook kunnen worden gekeken in hoeverre er gehoor kan worden gegeven aan de vraag naar meer keuzemogelijkheden en maatwerk en het begrijpelijker maken van het pensioensysteem.

De uitdaging bij het vinden van oplossingen voor het versterken van het pensioenstelsel is dat dit niet ten koste zou moeten gaan van de huidige sterkmakers ervan. Nederland kent een in beginsel sterke combinatie van meerdere pijlers, met een hoge participatiegraad in de tweede pijler. Dit garandeert samen met een premie-inleg die passend is gezien het ambitieniveau, het levenslange karakter van het uitgekeerde pensioen, de lage uitvoeringskosten, (uiteenlopende vormen van) collectieve risicodeling en de mogelijkheden voor een langetermijnbeleggingsbeleid, een goede toereikendheid van het pensioeninkomen. Onverlet de ambitie om de toereikendheid en de

---

[89] Daarbij dient te worden aangetekend dat meer varianten mogelijk zijn. Deze analyse biedt dus niet een allesomvattend overzicht.

betaalbaarheid van de pensioenen te garanderen zal de vormgeving van het stelsel moeten worden aangepast.

3.2.2 Uitruilen

Het vormgeven van een pensioenstelsel dat aan alle bovenstaande criteria voldoet, zal uiterst lastig zijn doordat een aantal doelstellingen haaks op elkaar staan. Er zullen dus keuzes moeten worden gemaakt. Deze 'uitruilen' worden in deze paragraaf nader in kaart gebracht. Een aantal van deze uitruilen kent vervolgens ook een onderlinge samenhang. De uitruilen en de onderlinge samenhang daartussen worden later in dit hoofdstuk gebruikt als bouwstenen voor vier verschillende varianten.

1. *Keuzevrijheid versus toereikendheid van het pensioen*

Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven, zijn er verschillende dimensies van keuzevrijheid binnen het pensioenstelsel. Zo kan er sprake zijn van de keuze van de uitvoerder van een pensioenregeling, de keuze van een bepaalde pensioenregeling en de keuzemogelijkheden binnen een pensioenregeling (bijvoorbeeld mate van inleg, ingangsdatum of beleggingsrisico). Keuzevrijheid kan deelnemers het gevoel geven van meer inspraak en controle en kan daarom wenselijk worden geacht. Daarentegen kan het ten koste gaan van de toereikendheid.

De uitruil tussen gewenste en ongewenste keuzevrijheid versus de toereikendheid spitst zich vooral toe op de keuzemogelijkheden voor een bepaalde pensioenregeling en binnen pensioenregelingen. Keuzevrijheid voor aanbieders hoeft niet per definitie ten koste te gaan van de toereikendheid van het pensioen als gevolg van hogere uitvoeringskosten. Competitie zou tot lagere kosten kunnen leiden. Andere factoren die de uitvoeringskosten kunnen beïnvloeden, zijn onder andere schaalvoordelen en standaardisatie. Wel kan keuzevrijheid voor aanbieders tot ongewenste selectie-effecten leiden (*zie afruil 4*).

De introductie van meer keuzevrijheid zou deelnemers de mogelijkheid kunnen bieden hun pensioenbesparingen beter af te stemmen op hun individuele situatie en preferenties. Te veel verplichte pensioenopbouw kan bijvoorbeeld leiden tot een welvaartsverlies (evenals te weinig pensioenopbouw)[90]. Op basis van economisch psychologisch onderzoek[91] en internationale ervaringen in de praktijk[92], blijkt echter dat de introductie van meer vrijheid rondom de mate van pensioenopbouw tot (veel) minder pensioenopbouw zal leiden: de toereikendheid neemt hiermee af. Hetzelfde principe geldt wanneer deelnemers de mogelijkheid wordt geboden om minder pensioen op te bouwen of eerder op te nemen voor andere doeleinden. Onderzoek heeft tevens aangetoond dat deelnemers over het algemeen minder verstandige beleggingskeuzes maken wanneer ze zelf keuzevrijheid voor hun beleggingsbeleid zouden hebben.

De uitruil tussen toereikendheid en keuzemogelijkheid komt ook terug bij de vraag of het langlevenrisico verplicht moet worden gedeeld (door bijvoorbeeld annuïteiten) of dat dit risico niet verplicht moet worden gedeeld. Praktijkvoorbeelden laten zien dat het niet verplicht hoeven delen van het langlevenrisico ten koste kan gaan van de hoogte van het pensioen. Mede door dit selectieprobleem is bijvoorbeeld de markt voor annuïteiten

---

[90] C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp en R. Mehlkopf (2014*), Pensioen in discussie, risicodeling moeilijker / keuze binnen grenzen.* Netspar brief, nr 1.

[91] P. Kooreman en H. Prast (2007*), Policy implications of behavioural economics: Challenges to savings and health policies in the Netherlands*, Netspar panel paper, nr. 2.

[92] A. Munnell en A. Sunden (2004), *Coming up short: The challenge of 401(k) Plans. Washington, DC: Brookings Institution Press.*

relatief klein in landen waar er geen plicht is voor het delen van het langlevenrisico (Australië en de Verenigde Staten). Mensen kunnen de waarde van annuïteiten bovendien ook moeilijk waarderen, omdat de financiële geletterdheid van mensen vaak te laag is om de toegevoegde waarde van annuïteiten goed te kunnen doorgronden[93].

Een tussenoplossing in de uitruil tussen keuzevrijheid en toereikendheid kan worden gevonden in een gedegen keuzearchitectuur. Deze kan de negatieve gedragseffecten van keuzevrijheid mitigeren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan automatische deelname aan een pensioenregeling met uitstapmogelijkheid (*opt-out*) en verstandige standaardkeuzes waar het gaat om de beleggingsmix (*defaults*). Hierbij dient opgemerkt te worden dat een gedegen keuzearchitectuur inclusief voldoende voorlichting en informatievoorziening gepaard kan gaan met forse investeringen.

Vormen van verplichtstelling
De keuze die wordt gemaakt tussen toereikendheid en keuzevrijheid is bepalend voor de vraag in hoeverre pensioenopbouw al dan niet verplicht moet worden gesteld. Voor deze mate van verplichtstelling zijn verschillende gradaties mogelijk. Dit kan met een verplichte regeling of een verplichting aan de uitvoering, via de huidige (grote) verplichtstelling volgens de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet Bpf).

2. *Uniform beleid versus maatwerk*

De huidige pensioencontracten kennen een sterk uniform karakter. Er is sprake van een uniforme premie en opbouw. De financiële sturing is gebaseerd op een collectieve dekkingsgraad met een daarbij behorende uniforme beleggingsmix. Hierbij wordt de pensioenopbouw van deelnemers met een uniform percentage geïndexeerd (of gekort). Dit kan gewenst zijn vanuit het gevoel van gelijkheid en begrijpelijk. Anderzijds heeft dit als nadeel dat maatwerk niet mogelijk is. Zo dragen oudere deelnemers momenteel een deel van het renterisico van jongere deelnemers, iets dat als ongewenst kan worden beschouwd[94].

Waar keuzevrijheid soms op gespannen voet staat met risicodeling, hoeft dit voor maatwerk niet het geval te zijn. Zo kunnen pensioenfondsen bijvoorbeeld maatwerk leveren door voor groepen deelnemers te differentiëren naar risicodraagkracht op basis van leeftijd. Daarnaast zouden pensioenfondsen in hun beleid ook onderscheid kunnen maken op basis van karakteristieken die eenvoudig zijn af te leiden uit de pensioenadministratie. Dergelijk maatwerk komt tot stand zonder keuzevrijheid voor de individuele deelnemer, waardoor kostenstijgingen kunnen worden gemitigeerd[95].

3. *Intergenerationele risicodeling versus heldere eigendomsrechten en discontinuïteitsrisico's*

Risicodeling tussen verschillende generaties kan zorgen voor betere pensioenuitkomsten, omdat toekomstige generaties kunnen delen in financiële risico's (beleggingsrisico's en rente risico's) via collectieve buffers en doordat er risico's kunnen worden gedeeld die niet op financiële markten worden verhandeld (inflatierisico en

---

93 J. Brown, A. Kapteyn, E. Luttmer, O. Mitchell (2014), *Cognitive Constraints on Valuing Annuities, 4 October 2014.*

94 I. Boelaars,. L. Bovenberg, D. Broeders, P. Gortzak, S. van Hoogdalem, Th. Kocken, M. Lever, Th. Nijman en J. Tamerus (2014*), Analyse van de duurzame vormgeving van het Nederlandse collectieve aanvullende pensioen,* Netspar Occasional Paper, Netspar, www.netspar.nl

95 Zie J. de Haan en S.G. van der Lecq (2015) Keuzevrijheid en maatwerk in pensioenen*, ESB 100 nr.4702S, 12 februari 2015.*

langlevenrisico)[96]. Door de vergrijzing is de toegevoegde waarde van risicodeling wel kleiner dan in het verleden.

Tegenover het voordeel van een beter pensioenresultaat staat het nadeel dat risicodeling ten koste gaat van de transparantie en dat dit bestuurlijke risico's met zich meebrengt. Risicodeling gaat vaak gepaard met een subjectieve waardering, waardoor eigendomsrechten van deelnemers niet 'hard' kunnen worden gedefinieerd. Deze subjectieve waardering kan potentieel leiden tot conflicten tussen groepen deelnemers. Transparantie en bestuurlijke discipline moeten dat ondervangen. Maar we zien ook dat bijvoorbeeld, om dit te voorkomen, de overheid bijvoorbeeld de disconteringsmethodiek dwingend zal voorschrijven, wat de mogelijkheden voor maatwerk in het risicobeleid van pensioenfondsen zou kunnen begrenzen [97]. Daarnaast kunnen lange-termijn-risicodelings-afspraken tussen groepen deelnemers minder houdbaar worden, doordat de levensduur van bedrijven en bedrijfstakken korter worden door grotere concurrentie en grotere dynamiek in de economie.

4. *Risicodeling versus keuzevrijheid*

De huidige risicodeling tussen generaties beperkt de mogelijkheden voor het scheppen van additionele keuzemogelijkheden in de tweede pijler. Efficiënte risicodeling is namelijk alleen mogelijk wanneer er geen averechtse selectie is.
Deelnemers zullen een voorkeur hebben deel te nemen aan een pensioenregeling als zij daar een bepaald voordeel uit kunnen behalen. Wanneer werknemers bijvoorbeeld zelf kunnen kiezen bij welk pensioenfonds zij zich aansluiten, dan zullen zij willen deelnemen aan de pensioenregeling met de hoogste buffer. Dit is ongewenst en zal ten koste gaan van de deelnemers die al in het fonds participeren en de buffer hebben gefinancierd. Andersom zullen weinig werknemers willen deelnemen aan een pensioenfonds met een tekort. Dit impliceert dat risicodeling met toekomstige generaties door middel van collectieve buffers of tekorten bij een vrije keuze van deelname aan een pensioenfonds niet mogelijk is[98].
Ditzelfde selectie-effect speelt een rol bij de mate van inleg voor het pensioen: bij lage buffers (of tekorten) is er een prikkel voor werknemers om in mindere mate (of niet) pensioen op te bouwen bij de pensioenregeling met een lage buffer (of een tekort). Deze selectie-effecten zijn ook van belang bij andere elementen in de tweede pijler. Zo kunnen jongere deelnemers keuzevrijheid met betrekking tot de premie-inleg gebruiken om de huidige doorsneesystematiek te omzeilen. Op het moment van pensionering zijn meer mogelijkheden tot keuzevrijheid en maatwerk zonder dat dit te veel op gespannen voet hoeft te staan met risicodeling. Hier worden dan ook al keuzemogelijkheden geboden (bijvoorbeeld het hoog/laag-pensioen).
Onttrekken van pensioenvermogen in de uitkeringsfase kan echter wel tot strategisch gedrag leiden en ten koste gaan van de mogelijkheid om het langlevenrisico te delen. Daarnaast kan dit leiden tot extra kosten voor de overheid, als calculerende deelnemers risico's afwentelen op de overheid, bijvoorbeeld door pensioenvermogen eerder op te maken en te anticiperen op inkomensafhankelijke regelingen.

5. *Korte termijn versus lange termijn*

De transitielast om tot verdergaande hervormingen te komen binnen het pensioenstelsel moet niet worden onderschat. De transitie kan leiden tot een beter pensioen op de

---

[96] Zie I. Boelaars, L. Bovenberg, J. de Haan, S. van Hoogdalem, Th. Kocken, M. Lever, R. Mehlkopf, Th. Nijman en E. Ponds (2014), *De toegevoegde waarde van risicodeling met toekomstige generaties*, www.netspar.nl, oktober 2014.

[97] Zie L. Bovenberg, Th. Nijman (2014) *Persoonlijke pensioenrekeningen met risicodeling*, Netspar NEA papers, oktober 2014.

[98] P. de Beer, J. de Deken, D. Hollanders, S. Kuiper, W. S. Salverda en N. van der Zwan (2014) *Wat levert keuzevrijheid in het pensioenstelsel op?*, AIAS, Working paper 152, november 2014, www.uva-aias.nl

(zeer) lange termijn, maar op korte termijn juist tot lagere pensioenen. Zo zal het afschaffen van de doorsneesystematiek beter aansluiten op de hedendaagse arbeidsmarkt, een einde maken aan de ex-ante herverdeling van jongere werknemers naar oudere werknemers en meer ruimte bieden voor opties tot leeftijdsdifferentiatie, maar gaat de affinanciering van de doorsneesystematiek gepaard met omvangrijke transitiekosten en juridische risico's.
Het is daarbij de vraag hoe deze lasten evenwichtig kunnen worden verdeeld over de verschillende belanghebbenden[99]. Bij een overstap naar een ander type pensioencontract is het daarnaast de vraag hoe de bestaande pensioenopbouw kan worden omgezet in een nieuw – verbeterd – systeem. Ook dit is een complex vraagstuk. De verhouding tussen de baten op de lange termijn en de lasten op de korte termijn zou een belangrijke determinant kunnen zijn of een grote aanpassing al dan niet wenselijk zal zijn.

3.3 Varianten

Deze paragraaf bespreekt vier varianten die het pensioenstelsel zouden kunnen versterken. Daarbij zijn twee hoofdrichtingen als basis genomen, namelijk uitkeringsregelingen enerzijds en pensioenregelingen die uitgaan van kapitaalsopbouw ('persoonlijk pensioenvermogen') anderzijds. Veel van de in de voorgaande paragraaf 3.2 besproken uitruilen komen zowel terug in uitkeringsregelingen als in varianten waarbij sprake is van een persoonlijk pensioenvermogen.

De kern van het verschil tussen deze twee typen regelingen is dat binnen een uitkeringsregeling deelnemers direct een aanspraak opbouwen (er wordt als het ware al vroeg een variabele annuïteit ingekocht), terwijl er bij een persoonlijk pensioenvermogen eerst sprake is van een kapitaalsopbouw, later (eventueel) om te zetten in een annuïteit[100]. De waarde van het persoonlijk pensioenvermogen is afhankelijk van de ingelegde premie, de kosten, de rendementen en eventuele solidariteitsafspraken. Bij uitkeringsregelingen is de waarde van de pensioenaanspraken daarbij ook afhankelijk van de ontwikkeling van de financiële positie van het *collectieve* pensioenfonds, waarbij in de financiële sturing niet alleen de ontwikkeling van het collectieve vermogen een rol speelt, maar ook de verdeelregels van het pensioenfonds waarin de (juridisch) veronderstelde waarde van de verplichtingen een rol speelt. Daarbij leidt een verandering van de rekenrente in uitkeringsregelingen tot een herverdeling tussen generaties. Dit maakt het verband tussen inleg en uitkering binnen uitkeringsregelingen minder transparant. Pensioenregelingen op basis van persoonlijk pensioenvermogen kennen het voordeel dat het individuele risicoprofiel beter is af te stemmen op persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd.

De keuze tussen een uitkeringsregeling of een regeling gebaseerd op persoonlijk pensioenvermogen is overigens niet zwart-wit. Bij beide type regelingen kan sprake zijn van verschillende vormen van risicodeling en keuzevrijheid. Tevens is het mogelijk – maar wel lastig en niet eenduidig – om binnen uitkeringsregelingen ook de waarde van de individuele pensioenopbouw te communiceren als één getal ten behoeve van de transparantie (zoals bij persoonlijk pensioenvermogen), terwijl het bij een persoonlijk pensioenvermogen wenselijk is om niet alleen in termen van pensioenkapitaal te communiceren, maar ook in verwacht inkomen bij pensionering (zoals bij uitkeringsregelingen). Uiteindelijk zal het pensioenresultaat in beide regelingen worden

[99] In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de transitie van de doorsneesystematiek.
[100] Een annuïteit is een levenslange uitkering. Een variabele annuïteit is een levenslange uitkering, waarvan de waarde afhankelijk is van de ontwikkeling van een onderliggende beleggingsportefeuille en/of van de ontwikkeling van de macro levensverwachting.

bepaald aan de hand van de premie-inleg, de kosten de beleggingsopbrengsten en eventuele solidariteitsafspraken. Wanneer deze in beide contractsvormen gelijk zijn, volgt automatisch ook een gelijk pensioenresultaat.

Varianten uitgaande van een uitkeringsregeling
Voor de eerste twee varianten wordt gekeken hoe de huidige uitkeringsregeling kan worden aangepast. Daarbij wordt de uitkeringsovereenkomst waar de meeste Nederlandse werknemers aan deelnemen als basis genomen[101]. Deze regeling wordt gekenmerkt door een brede vorm van risicodeling tussen en binnen generaties. Deze kernkarakteristiek blijft in deze varianten in stand. Consequentie hiervan is dat de mogelijkheden voor meer keuzemogelijkheden automatisch gelimiteerd zijn (zie uitruilen).
Om het pensioenstelsel beter aan te sluiten bij de hedendaagse arbeidsmarkt, wordt in *'Variant I: Uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw'* de doorsneesystematiek afgeschaft en overgestapt op een degressieve pensioenopbouw. Een overstap op degressieve opbouw maakt vormen van leeftijdsdifferentiatie voor indexatietoekenning of beleggingsbeleid effectiever, doordat deelnemers op jongere leeftijd meer pensioen opbouwen. Mede daarom wordt deze vorm van maatwerk toegevoegd aan deze variant.

Variant I biedt echter geen antwoord op het verhoogde discontinuïteitsrisico vanwege de steeds kortere levensduur van bedrijven en bedrijfstakken en het toenemend aantal witte vlekken. Tevens blijft de hoge mate van rentegevoeligheid in het stelsel bestaan, wat haaks zou kunnen komen te staan met de indexatieambitie van pensioenfondsen. Dit probleem speelt minder in een type uitkeringsregeling waarbij de pensioenuitkering door een minder hoge mate van nominale zekerheid ('ambitie overeenkomst'). Daarom wordt ook een variant IB in de beschouwing betrokken.

In *'Variant II: Nationale pensioenregeling'* wordt getracht een oplossing te bieden voor het toenemend aantal witte vlekken en het toenemende discontinuïteitsrisico door middel van een nationale pensioenregeling die voor alle Nederlandse werkenden hetzelfde is. Hiermee blijft de mogelijkheid tot risicodeling met toekomstige generaties niet alleen gewaarborgd, maar wordt deze ook verbreed en wordt de participatiegraad verhoogd. Doordat de negatieve effecten van de doorsneesystematiek op de arbeidsmarkt binnen deze variant worden gemitigeerd – alle Nederlandse werkenden nemen deel aan dezelfde nationale pensioenregeling – blijft de doorsneesystematiek intact.

Varianten uitgaande van persoonlijk pensioenvermogen
Vervolgens worden twee basisvarianten verkend waarbij de pensioenopbouw plaatsvindt via premieovereenkomsten waarbij sprake is van een persoonlijk pensioenvermogen. Deelnemers hebben daarbij een 'eigen pensioenpot', die zowel collectief als individueel kan worden beheerd. Dit is de vorm die we in Nederland kennen bij beschikbare premieregelingen. In veel andere landen is een dergelijk pensioensysteem de dominante vorm van aanvullend pensioen.
Voordeel van deze varianten is een grote mate van transparantie en flexibiliteit. Binnen deze pensioenregelingen zijn veel verschillende gradaties van keuzevrijheid en risicodeling denkbaar. Daarom heeft de Commissie besloten om twee verschillende varianten nader uit te werken. Bij *'Variant III: Persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling'* wordt maximale keuzevrijheid geboden. In *'Variant IV: Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling'* worden verschillende maten van risicodeling verkend binnen een systeem met persoonlijk pensioenvermogen.

---

[101] Merk op dat een aanzienlijke groep Nederlandse werknemers momenteel een ander type pensioenregeling kent, bijvoorbeeld een verzekerde regeling of een beschikbare premieregeling.

De karakteristieken van de verschillende varianten worden toegelicht in de volgende subparagrafen.

3.3.1 Variant I: Uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw

Bouwstenen van varianten

- Systematiek huidige uitkeringsregeling met nominale toezegging met hoge mate van zekerheid (IA) of systematiek van nieuwe uitkeringsregeling met voorwaardelijke toezegging gericht op geïndexeerd pensioen (IB)
- Verplichtstelling blijft gehandhaafd
- Van doorsneesystematiek naar degressieve opbouw
- Mogelijkheden voor meer maatwerk en keuzemogelijkheden

Afschaffen van de doorsneesystematiek
Een belangrijke wijziging is dat binnen deze varianten de doorsneesystematiek wordt afgeschaft[102] om het pensioenstelsel beter te laten aansluiten op de arbeidsmarkt. Daarnaast komt hiermee een einde aan de ex-ante herverdeling van jongere werknemers naar oudere werknemers, die steeds vaker als ongewenst wordt benoemd. De afschaffing van de doorsneesystematiek gebeurt in deze variant door middel van een overstap naar een actuarieel faire degressieve opbouw, waarbij de pensioenpremie leeftijdsonafhankelijk wordt en de hoogte van de jaarlijkse pensioenopbouw afneemt naarmate men ouder wordt. Degressieve opbouw en een leeftijdsonafhankelijke premie zorgen eerder voor een level playing field tussen jonge en oude werknemers en tussen 'groene' en 'grijze' bedrijven binnen een bedrijfstak.

Het loslaten van de doorsneesystematiek met een leeftijdsonafhankelijk opbouwpercentage, maakt het verband tussen het laatstverdiende inkomen en het pensioeninkomen nog minder sterk: het inkomen aan het begin van een carrière zal een belangrijkere determinant worden in de hoogte van het uiteindelijke pensioenresultaat. Pensioenhiaten in de beginfase van een carrière zullen hierdoor een groter effect hebben.

Loslaten doorsneesystematiek en mogelijke consequenties voor de verplichtstelling
In deze variant wordt uitgegaan van de huidige situatie waarbij de grote verplichtstelling gehandhaafd blijft. Het loslaten van de doorsneesystematiek roept echter wel de vraag op wat de consequenties zijn voor de (grote) verplichtstelling.

Degressieve opbouw en beleggingsbeleid
Jongere deelnemers gaan meer pensioen opbouwen bij degressieve opbouw. De gemiddelde looptijd van de verplichtingen (en de daarop afgestemde beleggingen) neemt dus toe. Het naar voren brengen van de vermogensopbouw vergroot de mogelijkheden voor risicodeling voor jongeren en de inleg kan langer renderen[103]. Anderzijds wordt de rentegevoeligheid van het pensioencontract hier juist mee versterkt, uitgaande van een regeling waarbij de toegezegde uitkering een grote mate van zekerheid kent.

Meer maatwerk en enige verruiming keuzemogelijkheden
Binnen dit contract kunnen de mogelijkheden voor meer maatwerk worden verkend, bijvoorbeeld in de toedeling van risico's. Deze vorm van maatwerk kan bijvoorbeeld gebeuren door nog steeds uniform te beleggen, maar het risico leeftijdsgedifferentieerd

---

[102] In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de doorsneesystematiek.
[103] Zie uitgebreider: CPB-rapportage, op. cit, pp. 50-51.

toe te rekenen. Hierdoor kunnen jongere deelnemers meer risico toebedeeld krijgen en ouderen minder. De intergenerationele risicodeling blijft hierbij in stand[104]. Door de overstap op een degressieve opbouw zal deze vorm van differentiatie ook effectiever worden vergeleken met de huidige situatie. Momenteel bouwen jongere deelnemers namelijk relatief weinig pensioen op (in termen van contante waarde), wat het instrument van leeftijdsgedifferentieerd toedelen van risico's relatief bot maakt. Specifiek aandachtspunt hierbij is wel het verbod op leeftijdsdifferentiatie.

Keuzemogelijkheden kunnen enigszins worden verruimd
Daarnaast kan binnen bepaalde grenzen keuzevrijheid worden geïntroduceerd met betrekking tot de hoogte van de inleg. De doorsneesystematiek is immers afgeschaft en iedere deelnemer betaalt een actuarieel faire premie. Deze keuzevrijheid dient wel begrensd te worden om te voorkomen dat er onvoldoende pensioenvermogen overblijft voor een levenslange pensioenaanspraak en de mogelijkheid tot intergenerationele risicodeling te borgen (*zie afruilen*). Daarom zal het voor een deelnemer ook niet mogelijk zijn om niet of minder bij te dragen aan eventuele herstelpremies, om zich op die manier aan de risicodeling te onttrekken.

Subvariant IB: Voorwaardelijke uitkeringsregeling gericht op geïndexeerd pensioen
De beschreven variant IA kent een grote rentegevoeligheid die samenhangt met de nominale zekerheidseis. In die contracten zitten fondsen in een spagaat tussen de nominale zekerheid en de wens tot bestendige indexering en kan de rentegevoeligheid nadelig uitwerken op de economie en de stabiliteit van het pensioeninkomen. Daarom wordt ook een variant IB geanalyseerd en beoordeeld. In deze variant wordt de sturing op een koopkrachtbestendig pensioen als uitgangspunt genomen en wordt geen nominale zekerheidseis gesteld, waardoor meer risico bij de deelnemers wordt gelegd. Daarom hoeft minder stringent te worden gekoppeld aan en gestuurd op de actuele marktrente. De kleinere rentegevoeligheid die hiervan het gevolg is, draagt bij aan macro stabiele pensioenen[105]. De keerzijde is dat subjectieve aannames over het beprijzen van risico's moeten worden gemaakt, waardoor vervolgens bestuurlijke risico's en discontinuïteitsrisico's ontstaan. Zo loopt de continuïteit van het stelsel gevaar wanneer druk ontstaat om de risico's zodanig te beprijzen dat een evenwichtige risicodeling in het geding komt.

3.3.2 Variant II: Nationale pensioenregeling

Bouwstenen van varianten

- Naar een standaardpensioenregeling voor alle werkenden
- Grootst mogelijke basis voor risicodeling
- Oplossen discontinuïteitsrisico
- Doorsneesystematiek blijft bestaan

Alle werkenden dezelfde pensioenregeling met doorsneesystematiek[106]
Binnen deze variant kennen alle werkenden dezelfde pensioenregeling op basis van een voorwaardelijke uitkeringsovereenkomst. Deze regeling is ook verplicht voor alle werkenden die nu een ander type pensioenregeling kennen. De reikwijdte van een bepaalde vorm van verplichte pensioenopbouw wordt hiermee dus verbreed. Doordat de negatieve effecten van de doorsneesystematiek op de arbeidsmarkt binnen deze

[104] Zie R. Molenaar en E. Ponds (2009), *Differentiatie naar leeftijd in de financiering van collectieve pensioenen*, februari 2009, Netspar NEA papers.
[105] Zie SER (2013), Naar macrostabiele reële pensioenen, September 2013.
[106] Zie bijvoorbeeld J.Bonenkamp, L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011) *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, augustus 2011, Netspar NEA papers

varianten worden gemitigeerd – alle Nederlandse werkenden nemen deel aan dezelfde nationale pensioenregeling – blijft de doorsneesystematiek intact. Werkgevers zouden in deze varianten nog wel een rol kunnen spelen bij de inning van de premies zoals bij de volksverzekeringen. Daarnaast zouden werkgevers en werknemers vrijwillige, aanvullende pensioenregelingen overeen kunnen komen.

Risicodeling
De nationale pensioenregeling kenmerkt zich door het grootst mogelijke draagvlak voor het delen van risico's. Bij een nationale pensioenregeling is het discontinuïteitsrisico niet aan de orde. De instroom van nieuwe werkenden blijft gewaarborgd. Dit betekent dat mee- en tegenvallers in beleggingsopbrengsten over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd dan is toegestaan in het huidige Financieel Toetsingskader (FTK).

Beleggingsbeleid
Het beleggingsbeleid van de nationale pensioenregeling kan (nog) meer op de lange termijn worden georiënteerd. De continuïteit van de regeling is namelijk geborgd, waardoor langere uitsmeerperiodes mogelijk zijn. Wel speelt er een politiek risico: doordat alle Nederlandse werkenden participeren in één nationale pensioenregeling, is het denkbeeldig dat er druk zal ontstaan de pensioenbeleggingen aan te wenden voor maatschappelijke/nationale beleggingsdoeleinden, die bezien vanuit een risico/rendement-verhouding niet optimaal hoeven zijn. Daarnaast is het ook denkbeeldig dat de overheid in deze variant in de verleiding zou kunnen komen om eventuele overschotten van de nationale pensioenregeling af te romen of tot minder pensioenopbouw over te gaan in tijden van budgettaire krapte.

3.3.3 Variant III: Persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling

---

Bouwstenen van varianten
- Opbouw van persoonlijk pensioenvermogen
- Optimale keuzevrijheid voor het individu
- Risicodeling op vrijwillige basis, bijvoorbeeld voor langleven risico

---

Maximale keuzevrijheid
De keuzevrijheid met betrekking tot de pensioenopbouw is maximaal in deze varianten. Mensen kunnen zelf keuzes maken op het gebied van:
- Uitvoerder: wie beheert het pensioenvermogen?
- Inleg: hoeveel geld wordt er opzij gezet?
- Risicoprofiel: hoe wordt het pensioenvermogen belegd?
- Uitkering: hoe wordt het opgebouwde pensioenvermogen opgenomen? Het totale vermogen zou in één keer kunnen worden opgenomen ('lump sum'), er zou kunnen worden gekozen voor periodieke uitkeringen ('annuïteiten') of een mix hiertussen.
- Verzekeringen: is bijvoorbeeld een nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen ook wenselijk?

Einde aan verplichtstelling
Binnen deze variant vervalt de huidige verplichtstelling. Werkenden worden geheel zelf verantwoordelijk voor de opbouw van hun pensioen, waarbij zij nog wel op vrijwillige basis zouden kunnen worden ondersteund door sociale partners. Werkgevers en werknemers zouden bijvoorbeeld een standaardpensioenregeling kunnen aanbieden op basis van vrijwillige deelname binnen een onderneming of sector (al dan niet via een opt-out-mechanisme, zoals dit in het Verenigd Koninkrijk gangbaar is).

Voor de overheid is er vooral een faciliterende rol: de pensioenopbouw kan tot op zekere hoogte fiscaal worden gefaciliteerd. De fiscale facilitering vraagt wel om restricties voor het eerder opnemen van het opgebouwde pensioenvermogen, om op die manier oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Risicodeling zeer beperkt
De consequentie van de grote mate van keuzevrijheid is dat de mogelijkheid tot risicodeling in deze variant zeer beperkt is. Beleggingsrisico wordt niet gedeeld. Individuen zouden ervoor kunnen kiezen het langlevenrisico te delen door zelf een annuïteit te kopen, waarbij het risico voor het langleven is ondergebracht bij een externe partij (bijvoorbeeld een verzekeraar). Tevens zijn ook individuele verzekeringspolissen denkbaar om het risico te delen ten behoeve van het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen. Door het ontbreken van een verplichtstelling kunnen selectie-effecten optreden, waardoor deze verzekeringen minder efficiënt zijn.

Karakter toezicht verandert
Wanneer het zwaartepunt verschuift van uitkerings- naar premieovereenkomsten, heeft dit gevolgen voor het karakter van toezicht. Prudentieel toezicht blijft – ook wanneer het risico naar individuele deelnemers wordt verschoven – onverminderd relevant. Wel is het mogelijk dat het zwaartepunt verschuift van een nadrukkelijke focus op de verplichtingen en dekkingsgraad van een fonds naar meer aandacht voor de evenwichtige risicodeling en activa waarin wordt belegd. De trend waarbij risico's in toenemende mate terechtkomen bij deelnemers kan ook consequenties hebben voor gedragstoezicht. Adequate informatievoorziening zal (nog) belangrijker worden, omdat deelnemers zelf verantwoordelijk worden voor keuzes die nu nog worden gemaakt door sociale partners, pensioenfondsbestuur of de overheid. De zorgplicht voor aanbieders wordt groter. Voor aanbieders van pensioenproducten komt daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid te liggen op het gebied van het opstellen van goede 'defaults'. Onderzoek heeft bijvoorbeeld aangetoond dat een zeer grote meerderheid van de deelnemers participeert in de defaultkeuze wanneer het gaat om keuzes van beleggingsbeleid[107].

Beleggingsbeleid
Een overgang naar persoonlijk pensioenvermogen leidt tot een kleinere prikkel om ook bij deze lage rente langetermijnderivaten af te sluiten om het renterisico te mitigeren. Voor de meer korte termijn zouden derivaten overigens nog steeds een waardevol instrument kunnen zijn in een dergelijke variant om de effecten van korte-(en middellange)-termijn rentefluctuaties te mitigeren. De toenemende volatiliteit van de pensioenuitkeringen – door het niet meer kunnen delen van schokken met toekomstige generaties – zou binnen deze varianten een stimulans kunnen betekenen om risicomijdend te beleggen over de gehele levenscyclus heen. Daarnaast hebben deelnemers binnen deze varianten de flexibiliteit om (1) het pensioenvermogen over te dragen aan een andere pensioenuitvoerder, (2) het beleggingsbeleid aan te passen en (3) het pensioenvermogen eerder op te nemen. Deze drie factoren kunnen implicaties hebben voor het beleggingsbeleid van pensioenuitvoerders.

***Mogelijke toevoeging aan variant:* Introductie pensioenplicht**

Een alternatieve invulling voor deze varianten zou kunnen zijn dat de overheid iedere werkende verplicht een bepaald percentage van het inkomen te sparen voor het pensioen. Hiermee kan een betere toereikendheid van het pensioeninkomen worden geborgd, maar dit

[107] EFRP (2010) *Workplace pensions: Defined Contribution, Survey*, maart 2010, European Federation for Retirement Provision, www.pensionseurope.eu

gaat wel ten koste van de mate van keuzevrijheid.

Deze variant zien we bijvoorbeeld terug in Chili en Australië. Daarbij geldt ook een bepaalde plicht om aanvullend pensioen op te bouwen, maar hebben werknemers de keuze bij welke uitvoerder zij dit onder brengen. Zo is dit bijvoorbeeld in Chili gangbaar. Werknemers hebben daarbij de mogelijkheid hun verplichte pensioenbesparingen onder te brengen bij een door de overheid goedgekeurde pensioenuitvoerder. De Chileense overheid schrijft daarbij in grote mate de kenmerken van de pensioenregeling voor, waarbij de pensioenuitvoerders elkaar beconcurreren op prijs en dienstverlening. Ook Australië kent een pensioenplicht, waarbij deelnemers verplicht een gedeelte van hun inkomen moeten sparen voor hun pensioen[108]. In de uitkeringsfase hebben deelnemers daarbij de vrijheid hoe ze hun pensioenvermogen mogen aanwenden, maar momenteel is in Australië de discussie gaande om toch niet meer wettelijke vereisten op te leggen aan de uitkeringsfase en of een bepaalde vorm van annuïtisering hierbij verplicht zou moeten zijn. Dit omdat de markt voor annuïteiten niet goed functioneert. In het Verenigd Koninkrijk is juist de trend andersom waarneembaar. Daar is recentelijk veel meer vrijheid geïntroduceerd om een deel van het pensioenvermogen eerder te mogen aanwenden. Op deze maatregel is veel kritiek gekomen, omdat het doel van deze maatregel ook was om op korte termijn de bestedingen te stimuleren, waarvan de negatieve gevolgen pas in de toekomst zichtbaar zullen worden.

Ook de variant die door de politieke jongerenorganisaties Jonge Democraten, de JOVD en de Jonge Socialisten is voorgesteld[109] lijkt op deze variant. Zij stelden voor dat iedere in Nederland werkende belastingplichtige verplicht een bepaald deel van zijn inkomen moet sparen voor zijn pensioen, waarbij iemand zelf de keuze heeft waar hij zijn pensioenvermogen onderbrengt. Daarbij pleiten zij ook voor het verplicht delen van het langlevenrisico.

3.3.4 Variant IV: Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling

Bouwstenen van varianten

- Opbouw van persoonlijk pensioenvermogen
- Pensioen blijft onderdeel arbeidsvoorwaarden (passende systematiek verplichtstelling)
- Verplicht delen van langleven risico (‘verzekeringsplicht’)
- Verschillende opties voor mate van verdergaande risicodeling mogelijk

Uitruil tussen risicodeling enerzijds en keuzevrijheid en transparantie anderzijds
Binnen deze variant kan er een uitruil worden gemaakt in de mate van risicodeling enerzijds en keuzevrijheid en transparantie anderzijds (zie tabel 3.1). Daarbij kan worden gedacht aan drie verschillende mate van risicodeling. De mate van risicodeling die wenselijk wordt geacht, bepaalt vervolgens ook de mate waarin keuzevrijheid mogelijk kan worden gemaakt (en andersom).

A. Basis-optie: Enkel (verplicht) delen van biometrische risico’s[110] en de risico’s die samenhangen met arbeidsongeschiktheid.
B. Hybride optie: Ook delen van beleggingsrisico’s *binnen* bestaande generaties, bijvoorbeeld in de uitkeringsfase.

[108] Zie B. Dellaert en E. Ponds (2014), *Pensioen op Maat: Heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen*, Preadviezen 2014 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
[109] Zie www.nieuwpensioenstelsel.nl
[110] Met biometrische risico’s worden de risico’s bedoeld die te maken hebben met langleven, kortleven (nabestaandenpensioen).

C. Optie met uitgebreide risicodeling: Ook collectief delen van beleggingsrisico’s met toekomstige generaties.

Tabel 3.1: Risicodeling in verschillende opties

Optie	Biometrische risico’s	Beleggingsrisico	
		Opbouwfase	Uitkeringsfase
A	Collectief	Individueel	Individueel
B	Collectief	Beide mogelijk	Collectief
C	Collectief	Collectief	Collectief

* En gedurende opbouwfase geleidelijk collectief delen van risico’s mogelijk.

A. Basisoptie
De basisoptie bestaat uit persoonlijk pensioenvermogen dat voorziet in vormen van collectieve risicodeling ten aanzien van biometrische risico’s. Het verplichte delen van het langlevenrisico kan worden georganiseerd (1) via een ‘persoonlijke pensioenrekening’[111], waarbij deelnemers ook na pensionering nog hun eigen pensioenvermogen hebben waarbij biometrische risico’s kunnen worden gedeeld of (2) via annuïtisering.

Het beleggingsrisico in de opbouwfase wordt door de individuele deelnemers gedragen, maar er wordt collectief belegd. Er wordt belegd aan de hand van het life cycle-principe (het risicoprofiel neemt af naarmate men ouder wordt) en individueel toegesneden risicoprofielen. Deelnemers kunnen een eigen keuze krijgen of zij een uitkering met een hoge mate van zekerheid wensen: de nominale annuïteit, of een flexibele uitkering die meebeweegt met beleggingsresultaten (en desgewenst met de ontwikkeling van de levensverwachting): de variabele annuïteit.

B. Hybride optie: Delen beleggingsrisico’s tussen generaties
Binnen deze optie kunnen deelnemers voor pensionering hun beleggingsrisico’s geheel individueel dragen met meer ruimte voor keuzevrijheid (net als in variant IV A). Vervolgens, tijdens de uitkeringsfase, kunnen beleggingsrisico’s collectief worden gedeeld tussen alle gepensioneerden waarbij schokken kunnen worden uitgesmeerd over meerdere jaren. Vanaf het moment van deelname aan het collectief, is daarbij geen individuele keuze meer mogelijk over het te voeren beleggingsbeleid en worden eigendomsrechten minder hard.
Een alternatief binnen deze hybride optie is om de beleggingsrisico’s tussen alle *bestaande* generaties al te delen of een tussenvorm waarbij een geleidelijke inkoop van het pensioen in een collectief mogelijk is[112]. Binnen deze tussenvorm kunnen deelnemers al voor pensionering ervoor kiezen om geleidelijk hun persoonlijke pensioenvermogen in het collectief onder te brengen in ruil voor een voorwaardelijke pensioenaanspraak. Inkoop voor pensioendatum beperkt wel een transparante shopmogelijkheid op pensioendatum voor deelnemers.
Een verdergaand alternatief is om de beleggingsrisico’s ook al te delen tussen alle *bestaande* generaties.

[111] Zie L. Bovenberg en Th. Nijman (2014), *Persoonlijke pensioenrekeningen met risicodeling*, november 2014, Netspar NEA Papers

[112] Recentelijk heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een voorstel hiervoor naar buiten gebracht in het kader van het verbeteren van de huidige premieregelingen. Zie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014*) Hoofdlijnennota optimalisering wettelijk kader voor premieovereenkomsten*, 2014-0000192426, 19 december 2014.

C. Optie met uitgebreide risicodeling: Delen van alle risico's, ook met toekomstige deelnemers
Een verdergaande optie is een kapitaalovereenkomst waarbij beleggingsrisico's ook met toekomstige generaties worden gedeeld. Daarbij wordt het voor nieuwe deelnemers inzichtelijk wanneer een tekort of surplus wordt gedeeld met andere generaties. De keerzijde van deze uitgebreidere risicodeling is dat dit eigendomsrechten minder hard kan maken en dat het mogelijkheden voor individuele keuzes beperkt.

Verplichtstelling blijft bestaan
Binnen deze variant blijft de mogelijkheid om risico's te delen met een verplichtstelling die hierbij passend is. Sociale partners kunnen eerst besluiten of ze op decentraal niveau willen differentiëren. Vervolgens kan eventueel op decentraal niveau worden bepaald welke risico's worden gedeeld en in welke mate dit geschiedt. In de opties met meer keuzevrijheid zullen sociale partners de verantwoordelijkheid hebben voor een goede keuzearchitectuur.

Beleggingsbeleid: minder langetermijnderivaten noodzakelijk
Zoals eerder aangegeven, leidt een overgang naar persoonlijk pensioenvermogen tot een mindere prikkel om ook bij de huidige rentestanden langetermijnderivaten af te sluiten om het renterisico te mitigeren. De invloed op het beleggingsbeleid zal verder afhangen in hoeverre deelnemers keuzemogelijkheden hebben hun eigen beleggingsprofiel aan te passen en het pensioenvermogen al dan niet eerder op te nemen.

Toezichtsregime: risicodeling en beleggingsbeleid worden belangrijker
In de 'basisoptie', zal net als de in paragraaf 3.2.3 besproken variant, het karakter van het toezicht veranderen. Dit betekent dat in het prudentieel toezicht de focus nadrukkelijker zal liggen op de evenwichtigheid van de risicodeling en een verantwoorde inrichting en beheersing van het beleggingsbeleid.

Voorbeelden uit het buitenland

In Zwitserland en Denemarken bestaan praktijkvoorbeelden van regelingen gebaseerd op persoonlijk pensioenvermogen met verplichte risicodeling. In deze landen zijn sociale partners verantwoordelijk voor de tweede-pijler-pensioenen en verloopt de deelname van werknemers via individuele en collectieve arbeidscontracten. Sociale partners hebben daarnaast veel zeggenschap over het type annuïteit dat wordt aangeboden. In beide landen is sprake van een individuele beschikbare premieregeling met vormen van collectieve risicodeling op het gebied van de biometrische risico's. De risicodeling wordt daarbij nog uitgebreid door deling van financiële schokken. Dit wordt vormgegeven door de introductie van een garantie van een minimaal rendement (Denemarken) en via het rentetarief dat wordt gehanteerd voor de inkoop van een annuïteit (Zwitserland).[113]

3.4 Conclusie

De verschillende varianten kunnen worden beoordeeld aan de hand van de criteria die aan paragraaf 3.2 zijn gesteld voor een adequaat en toekomstbestendig pensioen. Daarbij wordt gekeken of mensen na pensionering hun bestedingspatroon zoveel mogelijk kunnen voortzetten (inkomensgerelateerd en koopkrachtbestendig), het pensioenstelsel aansluit op maatschappelijke trends en of het pensioenstelsel

[113] Zie B. Dellaert en E. Ponds (2014*), Pensioen op Maat: Heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen*, Preadviezen 2014 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

ondersteunend is aan de economie (stabiliteit en oplossen procyclische werking). Ten slotte wordt ook de mate van transitielast beoordeeld.

De beoordeling is weergegeven in tabel 3.2. De raad tekent daarbij aan dat de beoordeling daarbij niet absoluut is en vatbaar is voor discussie.[114] De beoordeling richt zich daarbij op de langetermijneffecten. Daarbij is in de beoordeling van variant IV uitgegaan van de optie met een uitgebreide risicodeling. Tevens is er vanuit gegaan dat de keuzevrijheid qua mate van pensioenopbouw in de varianten IA, IB, II en IV zeer beperkt is. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, bestaat er daarbij een uitruil tussen toereikendheid van het pensioen en keuzevrijheid: meer keuzevrijheid zal naar verwachting resulteren in een lager pensioen.

In de beoordeling zijn de varianten daarbij vergeleken met de huidige uitkeringsregeling, zoals deze nu bijvoorbeeld door bedrijfstakpensioenfondsen wordt uitgevoerd. Dit impliceert dat wanneer een variant een '0' scoort bij een gesignaleerd verbeterpunt van het huidige pensioencontract, deze variant geen adequaat antwoord biedt op de geschetste problemen.

Tabel 3.2: Beoordeling varianten

	Varianten uitkeringsregelingen			**Varianten persoonlijk pensioenvermogen**	
	Variant IA *Uitkerings-overeenkomst met degressieve opbouw*	***Variant IB*** *Voorwaardelijke uitkerings-overeenkomst met degressieve opbouw*	***Variant II*** *Nationale pensioen-regeling*	***Variant III*** *Persoonlijk pensioen-vermogen met vrijwillige risicodeling*	***Variant IV*** *Persoonlijk pensioen-vermogen met collectieve risicodeling*
Pensioenresultaat	0/+	+	0/+ *	-	+
Aansluiting op maatschappelijke trends	0	-/ 0	-	+	+
Macro-economische effecten	0/+	+	0	0	+
Transitie	-	- -	- -	- -	- -

* Deze variant kent een sterk politiek risico. In theorie zou een kleine verbetering van het pensioenresultaat mogelijk zijn, maar het is hoogst onzeker of dat in de praktijk daadwerkelijk zo zal zijn.

De gepresenteerde varianten scoren wisselend op de verschillende criteria. Er is geen variant die op alle criteria positief scoort. De raad ziet af van een weging van de factoren, doordat deze per definitie arbitrair is.

Te zien is dat variant III slecht scoort op het pensioenresultaat. Variant III heeft daardoor niet de voorkeur van de raad, ondanks dat deze variant goed aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen. Variant II biedt qua pensioenresultaat nog een relatief goede score, maar deze variant kent grote politieke risico's. Het is derhalve de vraag of de theoretische verbetering van het pensioenresultaat in de praktijk wel kan worden gerealiseerd. Daarnaast sluit deze variant slecht aan op maatschappelijke ontwikkelingen.

---

[114] De onderbouwing van de beoordeling van de verschillende varianten is nader toegelicht in een notitie van het SER-secretariaat, welke als internetbijlage bij het advies is opgenomen.

Zowel variant I als variant IV scoren positief op het gebied van het pensioenresultaat. Daarbij scoort variant IB qua pensioenresultaat beter dan variant IA, omdat er binnen variant IB meer ruimte is om te sturen op een geïndexeerde pensioenambitie, waardoor er een mindere prikkel is tot een risicomijdender beleggingsbeleid dat zich richt op nominale zekerheid. Verder scoort deze variant IB beter qua economische stabiliteit dan variant IA. Variant IB en variant IV liggen qua score op pensioenresultaat dicht bij elkaar. Dat komt vooral doordat de inrichting van het beleggingsbeleid en de organisatie van de risicodeling theoretisch hetzelfde zouden kunnen zijn, evenals de institutionele structuur waardoor de uitvoeringskosten laag kunnen blijven in beide varianten. Voor wat betreft de macro-economische effecten kan het volgende worden gesteld. De kleinere rentegevoeligheid in variant IB is een plus op macro-stabiliteit, de kostendekkende premie is stabieler dan in variant IA. Variant IB heeft vaak de vorm van een CDC-regeling met een beperkte inzet van het premie-instrument. In variant IV zijn de premies in beginsel stabiel. Het voordeel van variant IV ten opzichte van variant IB is echter dat deze beter aansluit op maatschappelijke trends en een positievere impact zou kunnen hebben op de gehele economie. Zo kan deze variant een beter antwoord bieden op de verdere vergrijzing van pensioenfondsen, doordat er meer ruimte komt voor meer maatwerk op het gebied van het uitkerings- en risicoprofiel van deelnemer waardoor de beleggingsspagaat waar pensioenfondsen mee kampen wordt weggenomen. Bovendien kunnen eigendomsrechten beter worden gedefinieerd, wat de begrijpelijkheid, de transparantie en het vertrouwen ten goede kan komen. Ten slotte maken de heldere eigendomsrechten het makkelijker pensioenvermogen mee te nemen naar een nieuwe baan. Variant IV past daardoor goed bij een steeds dynamisch wordende arbeidsmarkt. Daarentegen scoort variant IB, net als variant IA, slecht op de criteria van eigendomsrechten en transparantie. In tegenstelling tot in variant IA is de sturing in variant IB niet meer volledig objectief bepaald. Dat geeft het risico op aanpassing over de tijd met herverdeling tussen generaties als gevolg, wat als nadelig kan worden beschouwd.

De variant 'Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling' scoort de meeste plussen en kan een interessante variant zijn. Het is tegelijkertijd een deels onbekende variant, waarbij het onder andere nog de vraag is in welke vormen persoonlijk pensioenvermogen kan worden gecombineerd met collectieve risicodeling. Daarvoor is nader onderzoek nodig, onder andere om in kaart te brengen wat de invloed op het pensioenresultaat zal zijn. Daarnaast gaat deze variant gepaard met een forse transitieproblematiek, wat overigens ook geldt voor de andere varianten. De weg naar een bepaalde variant zal daarom niet eenvoudig zijn en ook hiervoor is nader onderzoek wenselijk. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de transitieproblematiek.

4. De doorsneesystematiek

4.1 Inleiding

Een belangrijke beslissing voor de toekomst van het pensioenstelsel betreft de handhaving van de doorsneesystematiek. Volgens de doorsneesystematiek betalen alle deelnemers van een pensioenregeling dezelfde premie en bouwt iedereen dezelfde pensioenaanspraken op, ongeacht leeftijd of levensverwachting. Aangezien deze systematiek verplicht wordt toegepast bij uitkeringsovereenkomsten in bedrijfstakpensioenfondsen, heeft het overgrote deel van de actieve deelnemers hiermee te maken[115]. Voordeel van de doorsneesystematiek is dat oudere werknemers nog relatief veel pensioen kunnen opbouwen zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor hun positie op de arbeidsmarkt. De doorsneesystematiek was ook bedoeld om te zorgen dat bedrijven met veel oudere werknemers binnen een bedrijfstak geen concurrentienadeel ondervinden van bedrijven met een jonge populatie[116]. De doorsneesystematiek wordt niet toegepast bij premieovereenkomsten en verzekerde regelingen[117]. Maar de eventuele overstap naar een andere systematiek in de uitkeringsovereenkomsten zal, vanwege het fiscale kader, wel deze overige regelingen kunnen raken.

In de meeste beleidsvarianten die in hoofdstuk 3 zijn besproken is de doorsneesystematiek afgeschaft. Er is overgestapt naar het alternatief van degressieve opbouw. In variant I gebeurt dat binnen de bestaande uitkeringsregeling. In variant III en variant IV gebeurt dat middels de overstap naar een stelsel met een persoonlijk pensioenvermogen. In variant II worden de effecten van de doorsneesystematiek voor de arbeidsmarkt gemitigeerd door de overstap naar een nationale regeling.

Dit hoofdstuk richt zich vooral op de langetermijntransitievraagstukken die verbonden zijn aan het eventueel afschaffen van de doorsneesystematiek[118]. De transitievraagstukken verbonden aan de verschillende beleidsvarianten die in hoofdstuk 3 zijn besproken, zijn breder en betreffen bijvoorbeeld ook de omzetting van opgebouwde rechten. Afschaffen van de doorsneesystematiek komt echter in een aantal beleidsvarianten terug en is een van de belangrijkste determinanten voor de verdere ontwikkeling van het pensioenstelsel.
Het doel van dit hoofdstuk is om alternatieven, transitiepaden en mogelijke juridische consequenties in beeld te brengen en daarmee te identificeren wat de belangrijkste punten zijn voor de discussie over het eventueel afschaffen van de doorsneesystematiek. Op basis daarvan kan later worden verkend of een begaanbare weg mogelijk is waarbij er sprake is van een evenwichtige verdeling van de transitielasten. Pas dan kan besluitvorming over de afschaffing van de doorsneesystematiek plaatsvinden.

---

[115] Door de aftopping van het fiscaal gefaciliteerde pensioeninkomen op 100.000 euro, is de doorsneesystematiek sinds 2015 enkel nog van toepassing op de pensioenopbouw tot deze inkomensgrens van 100.000 euro. Daarboven gelden actuarieel faire premies. Daarnaast kennen een aantal fondsen vrijwillig een lagere aftoppingsgrens tot waar de doorsneesystematiek van kracht is.

[116] Zie voor de historische achtergronden van de doorsneesystematiek: E. Lutjens, 1999, Een halve eeuw solidariteit, Rijswijk, Den Haag, VB/

[117] Bij premieovereenkomsten is er sprake van actuarieel faire premies. Wel is het zo dat als gevolg van het hanteren van de doorsneesystematiek in de uitkeringsovereenkomsten er om fiscale redenen in de premieovereenkomsten een leeftijdsafhankelijke premiestaffel moet worden gehanteerd.

[118] Dit hoofdstuk maakt gebruik van een notitie van Jan Bonenkamp en Marcel Lever (CPB) voor de commissie toekomstpensioenstelsel van januari 2015 (*Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*). Deze notitie vormt bijlage 2 van dit advies.

Met het afschaffen van de doorsneesystematiek zijn transitiekosten gemoeid, die vragen om een goede spreiding tussen generaties. In de huidige situatie kennen veel pensioenfondsen al tekorten. Bij onmiddellijke afschaffing zouden de generaties worden geraakt die – naast de kosten voor de transitie – nu al de kosten voor het wegwerken van de huidige nominale tekorten moeten dragen. De transitie vraagt daarom om een goede timing, moet zorgvuldig plaatsvinden, en goed onderbouwd worden wil deze economisch, juridisch en maatschappelijk houdbaar zijn; als er onvoldoende solidariteit in het stelsel overblijft, kan het gevolgen hebben voor de verplichte deelname aan bedrijfstakpensioenfondsen; en er zijn uitvoeringsvraagstukken aan verbonden.
Dat betekent dat een overstap zorgvuldig moet plaatsvinden en de transitieproblematiek goed in kaart moet worden gebracht. Daartoe levert dit hoofdstuk een bijdrage. De uitdaging voor de komende periode is het uitstippelen van een begaanbare route voor de eventuele afschaffing van de doorsneesystematiek in pensioenregelingen, waarbij ook de rol van de overheid aan de orde is. Op basis hiervan kan een definitief besluit worden genomen over de afschaffing ervan.

Argumenten om de doorsneesystematiek af te schaffen
Er zijn verschillende argumenten om de doorsneesystematiek af te schaffen:
- Een meer actuarieel fair systeem is rechtvaardiger bij een toenemende flexibilisering van arbeidsrelaties en toenemende arbeidsmobiliteit waardoor niet iedereen zijn hele carrière in één doorsneesysteem zit.
- Het wegnemen van de doorsneesystematiek leidt tot een sterkere actuariële link tussen de premie-inleg en de pensioenopbouw. Dit leidt tot meer transparantie en dat kan van belang zijn voor het herstel van vertrouwen in het pensioenstelsel.
- Het maakt het stelsel aantrekkelijker voor jongeren en draagt zo bij aan de houdbaarheid en het draagvlak ervan. Het beperkt ook ongewenste herverdeling van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden.
- Door premie en opbouw van rechten meer op elkaar aan te laten sluiten, wordt eventuele invoering van meer keuzemogelijkheden eenvoudiger.

Afschaffen van de doorsneesystematiek vergroot de prikkel om te werken voor jongeren; daar staat tegenover dat de prikkel voor ouderen afneemt. Dat laatste zou bijvoorbeeld met aanvullende beleidsmaatregelen en flankerend beleid kunnen worden tegengegaan.

De problematiek rond het afschaffen van de doorsneesystematiek heeft meerdere facetten:
- Wat is het alternatief voor de doorsneesystematiek: progressieve premies, degressieve opbouw, rendementsindexatie of een overstap naar eigen pensioenpotjes? Dat hangt nauw samen de in hoofdstuk 3 besproken beleidsvarianten.
- Hoe wil je de doorsneesystematiek afschaffen: alleen voor nieuwe toetreders of ook voor de nieuwe opbouw van bestaande deelnemers?
- Welke generatie-effecten treden er op bij afschaffing van de doorsneesystematiek?
- Hoe kunnen deze worden opgevangen: binnen de tweede pijler of via de eerste pijler? Welke consequenties heeft dit voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners?
- Hoe is ervoor te zorgen dat het afschaffen van de doorsneesystematiek juridisch houdbaar is tegen het verwijt van leeftijdsdiscriminatie en of de verplichte deelname aan bedrijfstakpensioenfondsen bij afschaffing kan worden gehandhaafd?
- Hoe is ervoor te zorgen dat de afschaffing fiscaal uitvoerbaar is, er geen prikkels ontstaan om tussen regelingen te switchen en fiscaal bovenmatige pensioenopbouw wordt voorkomen?

De kernvraag bij eventuele afschaffing betreft de verdeling van de transitielasten.

In het onderstaande wordt getracht een antwoord te formuleren op deze vragen, nadat we in paragraaf 4.2 het beoordelingskader hebben besproken.

Dit hoofdstuk richt zich op herverdeling tussen jong en oud vanwege het feit dat de doorsneesystematiek geen rekening houdt met verschillen in leeftijd en daarmee met de tijdswaarde van de premie-inleg, waardoor jongeren te veel premie betalen in verhouding tot hun pensioenopbouw. Dit hoofdstuk gaat niet in op herverdeling binnen generaties vanwege verschillen in levensverwachting tussen mannen, vrouwen en sociaal-economische groepen. Hoewel deze herverdeling plaatsvindt binnen de doorsneesystematiek, speelt deze ook in alle andere contracten waarin niet gedifferentieerd wordt naar persoonlijke kenmerken anders dan leeftijd.

4.2 Beoordelingskader

Bij de beoordeling van alternatieven voor de doorsneesystematiek en de transitieproblematiek kijken we vooral naar de spreiding van de generatie-effecten, de uitvoerbaarheid en de houdbaarheid. De laatste twee punten klonken al door in de formulering van de vragen in de vorige paragraaf.

Bij de spreiding van de *generatie-effecten* gaat het vooral erom te voorkomen dat een bepaalde generatie onevenredig wordt belast en te bereiken dat de lasten zo veel mogelijk worden gelegd bij de generaties die profijt hebben van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Als gevolg van het afschaffen van de doorsneesystematiek zullen bepaalde generaties geconfronteerd worden met een lager pensioen (of een hogere premie). Deze groep is in het verleden wel netto-betaler geweest aan de doorsneesystematiek, maar zal hier niet langer van kunnen profiteren. Zonder compensatie en bij directe invoering kan er sprake zijn van uitgesproken pech- en gelukgeneraties. Te grote ongelijkheid kan maatschappelijk onaanvaardbaar zijn en is juridisch kwetsbaar. Compensatie en spreiding van de generatie-effecten in de transitiefase is dan ook belangrijk om de doorsneesystematiek op een maatschappelijk aanvaardbare wijze af te schaffen. Deze generatie-effecten zijn vooral aan de orde in paragraaf 4.6.

Bij de *uitvoerbaarheid* gaat het om de juridische en fiscale aspecten, de administratieve lasten voor fondsen, de uitvoerbaarheid van een compensatieregeling en de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk.

Voor de *houdbaarheid* gaat het om de uitlegbaarheid en de mogelijke negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën en de arbeidsmarkt. Ook hier spelen de juridische aspecten een rol.

4.3 Alternatieven

4.3.1 Welke alternatieven zijn er?

Er zijn verschillende alternatieven om de herverdeling tussen jong en oud als gevolg van de doorsneesystematiek aan te pakken:

1. Degressieve opbouw, met een leeftijdsonafhankelijke premie en een opbouw die afneemt met de leeftijd van de deelnemer.
2. Progressieve premies, met een doorsneeopbouw en een premie die toeneemt met de leeftijd van de deelnemer.

3. Rendementsindexatie, met een hogere of meer zekere indexatie in ruil voor een lagere initiële opbouw.
4. Persoonlijke rekeningen, waarop het vermogen gelijk is aan de gestorte premie en de behaalde nettorendementen en er per definitie sprake is van een actuarieel fair systeem. Daarbinnen kan worden gekozen voor de mate waarin de premies leeftijds(on)afhankelijk zijn, waarbij eventueel gedifferentieerd kan worden naar het werkgevers- en het werknemersdeel van de premie.

De eerste drie alternatieven passen bij beleidsvariant I uit hoofdstuk 3. Het vierde alternatief sluit aan bij de beleidsvarianten III en IV (overgang naar persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling pensioenpot). Hieronder beoordelen we de alternatieven op basis van de criteria benoemd in 4.2.

Bij rendementsindexatie kan de doorsneesystematiek met een gelijke premie en een gelijke opbouw blijven bestaan. In vergelijking met de huidige doorsneesystematiek wordt echter de opbouw sterk verminderd en zwaarder ingezet op het toekennen van indexatie. Doordat jongere deelnemers bij rendementsindexatie meer jaren (onvoorwaardelijke) toeslagverlening ontvangen, zijn de effecten ervan vergelijkbaar met die van degressieve opbouw[119].

4.3.2 Beoordeling

Arbeidsmarkteffecten
Bij progressieve premies nemen de premies over de levensloop toe. Dit kan nadelig zijn voor de arbeidsmarktpositie van ouderen.[120] Het voordeel van progressieve premies is dat de lagere premies voor jongeren beter kunnen aansluiten bij hun financiële situatie en dat de opbouw van pensioen minder afhankelijk is van de arbeidsmarktdeelname op jonge leeftijd.
Bij degressieve opbouw wordt de pensioenopbouw naar voren in de tijd gehaald. Pensioenopbouw en arbeidsdeelname op jonge leeftijd wordt dan belangrijker. Voor laagopgeleide werknemers kan degressieve opbouw voordelig zijn omdat zij in de regel vroeg beginnen te werken en hun pensioenopbouw minder afhankelijk wordt van hun arbeidsdeelname op latere leeftijd. Daarentegen kan het negatief zijn voor mensen met een modaal en hoger inkomen omdat zij vaak later de arbeidsmarkt betreden en daarnaast tijdens hun arbeidsproces loongroei kennen en daarmee rendementspotentieel mislopen. In tegenstelling tot progressieve premies zorgt een degressieve opbouw met een doorsneepremie voor een level playing field tussen jonge en oude werknemers en tussen 'groene' en 'grijze' bedrijven binnen een bedrijfstak.

Generatie-effecten
In het debat over de afschaffing van de doorsneesystematiek speelt de vraag of de verdeling van de totale transitiekosten tussen werkgevers en werknemers bij een overstap op progressieve premies anders is dan bij een overstap op degressieve opbouw. Als wordt uitgegaan van pensioen als arbeidsvoorwaarde die wordt betaald uit de totale loonruimte, ligt het voor de hand te veronderstellen dat een verhoging van de premies uiteindelijk ten laste komt van het nettoloon, ongeacht de formele afspraken over de verdeling van de pensioenpremies tussen werkgevers en werknemers[121]. De

---

[119] Zie uitgebreider: M. Lever, J. Bonenkamp en R. Cox, (2013) *Eindrapportage "Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek"* CPB, hoofdstuk 4.

[120] Als bij degressieve opbouw ouderen niet voor de transitie gecompenseerd worden en zij via hogere lonen compensatie eisen voor de lagere pensioenopbouw, zal ook degressieve opbouw op korte termijn resulteren in hogere loonkosten voor ouderen.

[121] In een kleine open economie zoals Nederland is het lastig om structureel lasten af te wentelen op de werkgever. Zie: J.Bonenkamp en M. Lever(2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*, CPB, bijlage 2 bij dit SER-advies, p. 4.

generatie-effecten gemeten als het verschil tussen betaalde premies en opgebouwd pensioen zijn dan bij degressieve opbouw en progressieve premies aan elkaar gelijk.

Uitvoeringsaspecten
De uitvoeringsaspecten die zijn verbonden aan de overstap naar een andere systematiek zijn wel verschillend voor de verschillende alternatieven.

Overstap naar het alternatief van *progressieve premies* binnen de bestaande uitkeringsregelingen zal waarschijnlijk nog de minste problemen opleveren. De huidige premieregelingen kennen immers al een systeem van progressieve premies. Daar kan bij worden aangesloten. Wel dient de Wet bedrijfstakpensioenfondsen te worden gewijzigd die verplicht tot het hanteren van een doorsneepremie. De vraag is echter of overstap naar een systeem van progressieve premies zoveel voordelen oplevert (zie bovenstaande).

Overstap naar een systeem van *degressieve opbouw* binnen de uitkeringsregelingen vergt naast een wijziging van de Wet Bpf ook een wijziging van de Pensioenwet en een wijziging van het fiscaal kader. Als alle bedrijfstakpensioenfondsen over zouden stappen op een systeem van degressieve opbouw met een leeftijdsonafhankelijke premie, dan is het logisch dat alle huidige premieregelingen dat ook doen. Als dat niet gebeurt, dan blijven deelnemers immers last houden van een overstap van een DB-regeling naar een DC-regeling. Met een overstap naar een leeftijdsonafhankelijke premie zouden de bestaande premieregelingen verbeterd kunnen worden. Maar het brengt ook een soortgelijke transitieproblematiek bij deze regelingen teweeg.

Bij overstap naar *rendementsindexatie* kan het noodzakelijk zijn om ook bestaande rechten om te zetten. Rendementsindexatie gaat gepaard met een lagere opbouw. Om te voorkomen dat een pensioenuitvoerder voor elk opgebouwd recht moet gaan bijhouden tegen welke indexatieambitie het is ingekocht, hetgeen uitvoeringstechnisch heel lastig is, zal ook de bestaande pensioenopbouw herrekend (verlaagd) moeten worden. Bij de andere alternatieven kan worden gekozen voor een meer geleidelijke afschaffing alleen voor nieuwe toetreders of voor nieuwe opbouw. De aanpassing van de bestaande opbouw – en daarmee het invaarprobleem – is dan niet aan de orde.

Overstap naar *persoonlijke rekeningen* kan met een splitsing van fondsen. Naast het oude fonds wordt een nieuw fonds opgezet. In dat nieuwe fonds kan worden gestart met alle nieuwe toetreders of alle nieuwe opbouw. Dit roept een aantal specifieke uitvoeringskwesties op:

- De juridische aspecten van fondssplitsing. Deze zijn voor bedrijfstakpensioenfondsen nog nauwelijks aan de orde geweest.
- Het omgaan met dekkingsgraad tekorten bij de verdeling van oude en jonge fondsen.
- Het vormgeven van compensatie tussen oude en jonge fondsen.

Een alternatief voor fondssplitsing is dat ook de reeds bestaande rechten worden omgezet (zie hieronder).

Bij overstap naar persoonlijk rekeningen met een vaste leeftijdsonafhankelijke premie kan de fiscale premiestaffel in de huidige premieregelingen worden afgeschaft.

Vanuit fiscaal oogpunt is het ongewenst als niet alle fondsen de doorsneesystematiek afschaffen en er een situatie ontstaat waarbij sommige fondsen de doorsneesystematiek handhaven en andere overstappen op een alternatieve systematiek (zie verderop paragraaf 4.10). Dat kan nadelig zijn voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Vanuit dit gezichtspunt is het ook gewenst dat fondsen overstappen naar hetzelfde alternatief. Het

bovenstaande impliceert dat de overheid bepaalde voorschriften voor de overstap moet uitvaardigen om de gewenste uniformiteit te bewerkstelligen. Sociale partners zouden hiertoe aanbevelingen kunnen doen.

4.4 Wat kost het om de doorsneesystematiek af te schaffen?

Afschaffen van de doorsneesystematiek brengt hoge transitiekosten met zich mee. Als de doorsneesystematiek wordt afgeschaft, vervalt voor werknemers in de transitieperiode het voordeel van de 'te lage' premie in de tweede helft van hun carrière. Zij lopen daardoor pensioenopbouw mis. Het kantelpunt tussen 'te veel' en 'te weinig' betalen voor de opgebouwde pensioenaanspraak ligt rond 45 jaar.
De omvang van de transitiekosten is te berekenen door te bepalen wat de totale waarde is van de pensioenopbouw die deelnemers mislopen als nu wordt overgestapt van de doorsneesystematiek naar een systeem van degressieve opbouw of rendementsindexatie. Het is gelijk aan de waarde van de overdracht van jongere en toekomstige deelnemers aan de oudere werkenden. Bij overstappen naar een systeem van progressieve premies gaat het om de extra premies die moeten worden betaald om de pensioenopbouw te financieren. Beide benaderingen leveren dezelfde uitkomst op (nu circa 100 miljard euro in termen van bruto inkomens[122]). Dit wordt ook wel de impliciete schuld genoemd die is ontstaan bij de invoering van ons pensioenstelsel voor de financiering van het pensioen van de eerste generatie.

Het CPB schat de transitiekosten nu op ongeveer 9 procent van het aanvullend pensioenvermogen. Het is gevoelig voor de rente die wordt gehanteerd bij de berekening. Maar deze gevoeligheid is niet zo groot dat het tot fundamenteel andere uitkomsten leidt bij een hogere of lagere rente[123]. Voor individuele fondsen zijn de transitiekosten afhankelijk van hun leeftijdssamenstelling.

Omvang in perspectief huidige dekkingsgraadtekort en de VUT
Vergeleken met recente schommelingen in de dekkingsgraad zijn de effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek beperkt[124]. Door cumulatie kunnen de effecten voor bepaalde cohorten (vooral mensen geboren tussen 1960 en 1970) zeer fors zijn als nu de doorsneesystematiek zou worden afgeschaft[125]. Dat is natuurlijk onwenselijk.

De transitielasten bij afschaffing van de doorsneesystematiek zijn waarschijnlijk kleiner dan die van de afschaffing van de omslaggefinancierde VUT-regelingen vanaf het midden van de jaren negentig. Daarbij ging tot 10 procent en meer van de pensioenopbouw over van omslagfinanciering naar kapitaalfinanciering[126]. De financiële positie van veel fondsen bood toen echter meer mogelijkheden om de transitielasten op te vangen. Deze werd bij sommige pensioenfondsen (deels) gefinancierd vanuit de dekkingsgraad ten laste van de toen vaak nog aanwezige buffers, terwijl andere fondsen

---

[122] Bij een effectief gemiddeld belastingtarief van 40 procent gaat het om 60 miljard in netto termen (zie paragraaf 4.7.4). De schatting van 100 miljard euro wordt bevestigd in het rapport van het Actuarieel Genootschap. Het genootschap wijst er wel op dat er ook anders tegen de transitielast kan worden aangekeken. Deze komt dan een stuk lager uit (zie kader een andere kijk op de omvang van de transitielast in paragraaf 4.7.1).

[123] Bij een rente van 3 procent en een groeivoet van de reële loon en de bevolkingsgroei van 1 procent bedragen de transitiekosten 102 miljard euro. Bij een rente van 2 procent bedragen de transitiekosten 87 miljard euro. Bij een rente van 4 procent blijven de transitiekosten gelijk aan 102 miljard euro.

[124] Zie uitgebreider: M. Lever, J. Bonenkamp en R. Cox, (2013) *Eindrapportage "Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek"* CPB, p.67-68.

[125] Zie: J.Bonenkamp en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*, CPB, bijlage 2 bij dit SER-advies, p. 17-18. De omvang van deze effecten hangt af van de omvang van het tekort in reële termen.

[126] Zie CPB (2014) *Macro Economische* Verkenning (MEV) 2015, p. 21.

kozen voor een financiering door middel van een extra premies. Bij ABP werd in 2005 bijvoorbeeld gekozen voor het 17 jaar lang heffen van een extra (platgeslagen) premie om de geschatte last voor de overgangsregeling van circa 12 miljard euro te financieren[127]. De 12 miljard euro was toentertijd circa 7,5 procent van de waarde van de verplichtingen van ABP. In de praktijk is er dus al eerder voor overgangsregelingen gekozen om bepaalde groepen te compenseren.

4.5 Hoe kun je de doorsneesystematiek afschaffen?

Er zijn drie manieren waarmee de doorsneesystematiek kan worden afgeschaft:
- alleen voor nieuwe toetreders,
- alleen voor nieuwe opbouw (waardoor het nieuwe regime ook geldt voor alle generaties die pensioen opbouwen),
- voor nieuwe opbouw én de al opgebouwde rechten.

De laatste variant is het meest omvattend en impliceert dat de reeds opgebouwde rechten dienen te worden gewijzigd. Dat brengt een juridisch complexe uitvoeringsproblematiek met zich mee.

Bij omzetting van de doorsneesystematiek in een actuarieel fair systeem, moet er dus op twee dimensies een keuze worden gemaakt. De eerste dimensie betreft de keuze voor welke generaties het nieuwe regime zal moeten gelden: voor nieuwe toetreders of voor de nieuwe (en eventueel bestaande) pensioenopbouw voor *alle generaties*. Zoals eerder aangegeven, vraagt een overstap naar rendementsindexatie om een aanpassing (verlaging) van al opgebouwde rechten. Bij de andere varianten ligt de keuze meer open.

De tweede dimensie betreft de vraag of de op te bouwen aanspraken onder de nieuwe systematiek al dan niet moeten worden ondergebracht in een apart fonds. Als uitkeringsovereenkomsten overstappen op degressieve opbouw, rendementsindexatie of progressieve premie, ligt integratie in het bestaande fonds wellicht het meest voor de hand; bij overstap op persoonlijke rekeningen is fondssplitsing onvermijdelijk, tenzij ook de bestaande aanspraken worden overgeheveld (‘ingevaren’) naar het nieuwe fonds.

Deze twee dimensies leiden tot het volgende conceptuele kader voor de transitie:

Tabel 4.1 Conceptueel kader transitie

		fondssplitsing	
		niet	**wel**
doorsneesystematiek afschaffen voor:	**Toetreders**	Uitkeringsovereenkomsten zoals DB, met: - degressieve opbouw - rendementindexatie* - progressieve premie	Premieovereenkomsten en overstap naar persoonlijke rekeningen.
	nieuwe opbouw	Uitkeringsovereenkomsten met : - degressieve opbouw - rendementindexatie* - progressieve premie	Premieovereenkomsten en overstap naar persoonlijke rekeningen.

---

[127] De overeenkomst voor de transitie van het afschaffen van de VUT en Prepensioen regelingen was een vervolg op een eerdere overeenkomst in 1997 waarbij was besloten om binnen een tijdsbestek van 25 jaar de omslagfinanciering van het prepensioen geleidelijk aan te passen aan kapitaaldekking.

oude én nieuwe opbouw	Overstap naar persoonlijke rekeningen

*Het is de vraag of een overstap op rendementsindexatie mogelijk is zonder verlaging van de bestaande opbouw

Afschaffen alleen voor nieuwe toetreders impliceert dat de transitieperiode decennia duurt. Door de nieuwe systematiek op alle nieuwe opbouw toe te passen heeft het pensioenfonds de flexibiliteit om zelf de mate van compensatie en de lengte van de transitieperiode te bepalen.

4.6 Welke generatie-effecten zijn er bij de overgang?

Generatie-effecten: de verdeling van de transitiekosten over cohorten
De generatie-effecten die ontstaan bij de afschaffing van de doorsneesystematiek hebben betrekking op de verdeling van de transitiekosten tussen de verschillende cohorten. Als nu de doorsneesystematiek zou worden afgeschaft en er voor alle nieuwe opbouw overgestapt wordt naar degressieve-opbouwsystematiek, dan zal dat een groot deel van de huidige actieve deelnemers raken (de deelnemers die nu tussen de 30 jaar en de 60 jaar zijn). De deelnemers rond de 45 jaar (geboortejaar rond 1970) zouden het hardst worden getroffen: zij hebben tot nu toe ‘te veel’ betaald voor hun opgebouwde rechten, en zouden in de toekomst ‘te weinig’ gaan betalen voor hun opgebouwde rechten, maar lopen die subsidie nu dus mis. Hun verlies kan maximaal oplopen tot circa 8 procent van hun aanvullend pensioen; dat is gemiddeld ongeveer 4 procent van hun totale pensioen, inclusief AOW. De deelnemers jonger dan 30 jaar en toekomstige deelnemers zullen er door de nieuwe systematiek op vooruitgaan omdat ze nu niet meer de oudere generatie hoeven te subsidiëren: door het wegvallen van het omslagelement daalt de pensioenpremie structureel.
In de hierboven beschreven situatie zou de huidige generatie onevenredig worden getroffen door afschaffing van de doorsneesystematiek. Het ligt daarom voor de hand deze generatie te compenseren. Daarmee komen de kosten deels bij andere generaties te liggen.

Generatie-effecten en pensioenresultaat
De generatie-effecten kunnen voor elk cohort berekend worden als het verschil tussen opgebouwd pensioen en betaalde premies. Om generatie-effecten te kunnen interpreteren als inkomenseffecten, wordt het nettoprofijt gedeeld door de waarde van het aanvullend pensioen. Het nettoprofijt uitgedrukt als percentage van het totale pensioeninkomen is gemiddeld de helft kleiner omdat het tweedepijlerpensioen gemiddeld ongeveer de helft is van het totale pensioeninkomen (eerste en tweede pijler). Als maatstaf voor pensioenresultaat is de vervangingsratio gebruikt (bruto pensioen gedeeld door brutomiddelloon) voor een maatmens die doorwerkt tot aan de AOW-leeftijd[128].

Volledige generatieneutrale overgang moeilijk te realiseren
Volledige generatieneutrale overgang is moeilijk te realiseren. Ten eerste ligt het profijt van de transitie bij alle generaties in de verre toekomst (oneindige horizon); zij profiteren van permanent lagere premies. Ten tweede is de overgangsproblematiek niet uniform, maar verschilt zij per regeling en per fonds; bovendien valt niet iedereen onder een pensioenregeling. Wanneer iedereen onder exact dezelfde regeling zou vallen, is een

---

[128] De vervangingsratio zal voor jonge en toekomstige deelnemers hoger uitvallen dan voor oudere deelnemers als gevolg van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd.

generatieneutrale overgang in beginsel mogelijk door het voordeel van generaties in de verre toekomst af te romen.

Het ligt voor de hand om de transitielast (deels) neer te leggen bij generaties die profiteren van het afschaffen van de doorsneesystematiek. Het Actuarieel Genootschap merkt echter op dat toekomstige generaties naar verwachting minder pensioen zullen opbouwen. Dat komt door de versobering van de pensioenopbouw als gevolg van de beperking van het fiscale kader[129]. Een volledige compensatie van de huidige generaties verschuift de transitielast naar toekomstige generaties. Dit impliceert dat zij én een lager pensioen opbouwen én de transitielast moeten dragen.

Compensatie binnen of buiten de tweede pijler?
De compensatie kan verstrekt en gefinancierd worden door de belanghebbenden bij pensioenfondsen of door de overheid. Bij financiering door de pensioenfondsen zijn generatie-effecten niet te vermijden. Ze kunnen wel worden uitgesmeerd en gespreid (zie paragraaf 4.7).
Bij financiering door de overheid is het mogelijk generatie-effecten te vermijden. Dit kan bij een permanente stijging van de staatsschuld (tijdelijk hogere AOW), introductie van een permanent omslagelement in de eerste pijler, waardoor de staatschuld eerst daalt en daarna stijgt (permanent hogere AOW), of een permanente verhoging van de belastingen voor die generaties (afschaffing omkeerregel). Deze oplossingen buiten de tweede pijler komen aan bod in paragraaf 4.8.

4.7 Generatie effecten en compensatie binnen de tweede pijler

De generatie-effecten in de tweede pijler hangen samen met de vraag of, in welke mate en op welke wijze, er compensatie plaatsvindt en hoe deze wordt gefinancierd door belanghebbenden. Als dat via een premieverhoging gebeurt, worden de kosten vooral naar jonge en toekomstige deelnemers doorgeschoven[130]. Als de compensatie wordt gefinancierd uit het pensioenvermogen, daalt de dekkingsgraad en is er minder ruimte om te indexeren. Dat treft dan ook oudere generaties. Voor de generatie-effecten is ook van belang op welke wijze de afschaffing van de doorsneepremie plaatsvindt: enkel voor nieuwe toetreders of voor de nieuwe opbouw van alle deelnemers. Uiteraard is het ook mogelijk om combinaties van compenserende maatregelen te beschouwen.

4.7.1 Binnen de bestaande regelingen: geen fondsplitsing

Het CPB heeft de generatie-effecten en het pensioenresultaat berekend voor de transitievarianten die zijn weergegeven in tabel 4.1. Deze paragraaf (afschaffen binnen de bestaande regeling) en de volgende (afschaffen en overstap naar persoonlijke rekening waarvoor fondssplitsing noodzakelijk is) vatten de belangrijkste uitkomsten samen[131]. De berekeningen zijn gedaan voor het alternatief degressieve opbouw.

Afschaffen voor nieuwe toetreders
Als de doorsneesystematiek alleen voor nieuwe toetreders wordt afgeschaft en de bestaande deelnemers volgens de oude doorsneesystematiek hun pensioen blijven opbouwen, dan stijgen de totale pensioenverplichtingen voor het fonds. Deze zullen

---

[129] Zie Duijsens, op. cit., pp. 19-20.

[130] De premieverhogingen zouden verder in de tijd kunnen worden doorgeschoven en gespreid door het opnemen van een lening door het fonds om de transitielast te financieren. Deze lening zou dan geleidelijk kunnen worden afgelost met een extra opslag op de premie (zie Lever et al, 2013, p. 64).

[131] Zie uitgebreider: J.Bonenkamp en M. Lever(2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*, CPB, bijlage 2 bij dit SER-advies, pp.9-10

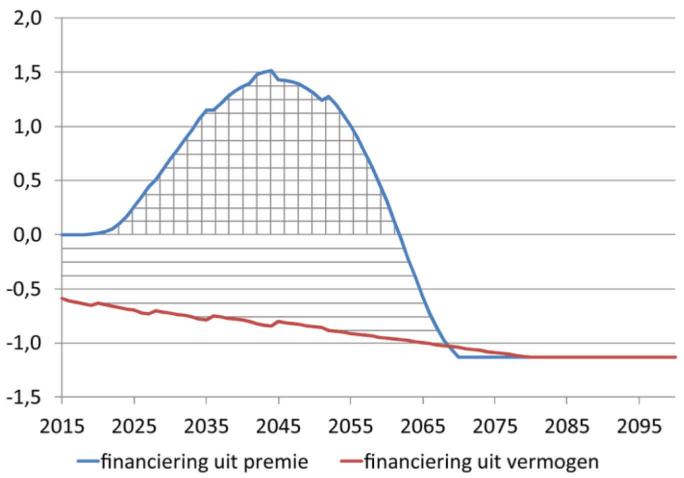
gefinancierd moeten worden. Gebeurt dit via een extra premie (oplopend tot 1,5 procentpunt ten opzichte van het huidige niveau), dan worden de transitiekosten vooral doorgeschoven naar de huidige jongeren. Zij betalen dan immers het langst de extra premie: deze zal pas geleidelijk dalen na 2045 en komt dan door het wegvallen van het omslagelement onder het huidige premieniveau te liggen. Het Actuarieel Genootschap wijst erop dat de transitielast ook kan worden geïnterpreteerd als het totale verschil tussen de (tijdelijke) extra premie en de huidige premie (zie onderstaand kader). Zo bezien is de transitielast fors lager en bedraagt dan 40 miljard euro (volgens de berekening van het CPB; het AG komt nog lager uit).

Een andere kijk op de omvang van de transitielast

Het Actuarieel Genootschap (AG) heeft in november 2014 een rapport uitgebracht over de doorsneesystematiek. Daarin bevestigt het de berekening van het CPB van de totale transitielast van het afschaffen van de doorsneesystematiek op basis van de definitie die het CPB hanteert (ca 100 miljard euro). Maar het Genootschap wijst erop dat ook een andere definitie en zienswijze mogelijk is. Dit leidt tot een lagere schatting van de omvang van de transitielast.

Het verschil in zienswijze kan worden verduidelijkt aan de hand van onderstaande figuur 4.1.

Figuur 4.1 – Effecten afschaffing van de doorsneesystematiek op de premies voor de aanvullende pensioenen (procentpunt premiemutatie).



De figuur heeft betrekking op de situatie waarbij de doorsneesystematiek is afgeschaft voor nieuwe toetreders en de bestaande deelnemers volgens de oude doorsneesystematiek blijven opbouwen. Zoals in de hoofdtekst beschreven staat, stijgen in dit geval de pensioenverplichtingen van het fonds. Deze kunnen worden gefinancierd uit de premie (de blauwe lijn) of uit het pensioenvermogen. In dat laatste geval kunnen de nu actuarieel faire premies bij een degressieve opbouw dalen (rode lijn).

De totale transitielast zoals berekend door het CPB is gelijk aan het verschil tussen de blauwe lijn (de extra opslag op de premies) en de rode lijn (de actuarieel faire premie bij degressieve opbouw). Dit oppervlak is gevuld met horizontale streepjes. Het AG beziet de omvang van de transitielast als het verschil tussen de extra premies (de blauwe lijn) en de huidige premies (de nullijn). Dit oppervlakte is weergegeven met verticale streepjes. Het overlapt maar met een deel van het 'CPB'–oppervlak is en dus kleiner (40 miljard euro).

Merk op dat bij deze variant er sprake is van een lange transitieperiode. De zienswijze van het AG impliceert dat er voor een lange tijd een extra premie bovenop de bestaande premie

nodig is. Het is de vraag of dit houdbaar is. Zijn nieuwe toetreders voor een lange tijd bereid een extra premie te betalen?

Figuur 4.1 maakt ook duidelijk dat de premie-vrijval als gevolg van de overstap op degressieve opbouw de eerste vijftig jaar (het verschil tussen de nullijn (niveau huidige premies) en de rode lijn) onvoldoende is om de totale transitielast te financieren. Er resteert dan immers nog altijd het geblokte gedeelte (het 'AG'- oppervlak).

Bron: J. Bonenkamp en Lever(2015) *Transitie doorsneesystematiek*.pp. 9-10; Duijsens [et al] 2014, op. cit. p. 31.

Als de extra pensioenopbouw wordt gefinancierd uit het vermogen, daalt de dekkingsgraad waardoor er niet of minder kan worden geïndexeerd. Hierdoor wordt dan ook de pensioenopbouw van gepensioneerden aangeslagen. De transitie-effecten worden over meer generaties uitgesmeerd en vallen per generatie lager uit. Er kan mogelijk langdurig niet volledig worden geïndexeerd.

Afschaffen voor nieuwe opbouw
Het ontzien van bestaande deelnemers impliceert dat de overgangsperiode decennia lang duurt. Door de nieuwe systematiek op alle nieuwe opbouw toe te passen heeft het pensioenfonds de flexibiliteit om zelf de mate van compensatie en de lengte van de transitieperiode te bepalen.
Maar het nu afschaffen van de doorsneesystematiek voor alle nieuwe opbouw betekent, zoals eerder aangeven, dat de generatie die geboren is tussen 1960 en 1980 een verlies moet nemen dat oploopt tot 8 procent van het aanvullend pensioeninkomen. Geleidelijk infaseren helpt niet veel om dit te beperken. De generatie-effecten worden dan alleen doorgeschoven naar een jongere generatie. Pas bij zeer lange infasering worden de lasten uitgesmeerd.

De pijn van de transitie kan ook worden gespreid door de betrokken generatie (deels) te compenseren voor het verlies van de gesubsidieerde pensioenopbouw. Ze kunnen bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode het verschil krijgen bijgestort (door middel van extra pensioenopbouw) tussen wat zij feitelijk hebben opgebouwd op moment van overgang en wat zij zouden hebben opgebouwd indien degressieve opbouw vanaf de start van hun loopbaan had gegolden. De tijdsduur van deze compensatie kan door het pensioenfonds worden bepaald. Bij de VPL gold een overgangsperiode van 15 jaar. Ook hier geldt dat financiering van de compensatie via extra premies de transitielast meer naar jongeren verschuift en compensatie uit het vermogen de last meer naar ouderen.

Hybride variant
Met een combinatie van maatregelen kunnen generatie-effecten worden gespreid en indexatiekortingen substantieel worden gemitigeerd[132]. Als voorbeeld is gekeken naar de effecten van een hybride variant in een situatie zonder fondsplitsing waarbij de doorsneepremie voor nieuwe opbouw wordt ingevoerd. Daarbij is gekozen voor een transitieperiode van 15 jaar (zie hierboven) respectievelijk 30 jaar, een gedeeltelijke (2/3e respectievelijk 4/5e) compensatie van de misgelopen gesubsidieerde opbouw, en financiering van de compensatie middels werkgevers- en werknemerspremies en vermogen (wat tot indexatiekortingen leidt). Wat de financiering betreft is meer specifiek verondersteld dat de premieval gedurende de transitieperiode voor de compensatie wordt ingezet en dat het resterende bedrag wordt gefinancierd uit het vermogen.

132 Zie J.Bonenkamp en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*, bijlage 2 van dit SER-advies,p. 13.

4.7.2 Fondssplitsing

De doorsneesystematiek kan ook worden opgelost door een overstap naar persoonlijke rekeningen. Fondssplitsing is dan wellicht mogelijk aan de orde in sommige situaties, waarbij wederom de vraag speelt of alleen de opbouw van nieuwe deelnemers of die van alle deelnemers wordt afgesplitst. Met name bij fondssplitsing speelt ook het initiële dekkingsgraad tekort een rol bij de verdeling van de generatie-effecten. Fondssplitsing leidt ertoe dat er gesloten fondsen ontstaan. Dit is van invloed op het te voeren fondsbeleid waarin de beleggingshorizon steeds korter wordt.

Afschaffen voor nieuwe toetreders
Bij fondssplitsing worden de generatie-effecten sterk bepaald door de keuze voor afschaffen van nieuwe toetreders of afschaffen voor nieuwe opbouw. Afschaffen voor nieuwe toetreders impliceert dat er een ‘jong’ fonds komt met alleen nieuwe toetreders en een ‘oud’ fonds voor de eerdere toetreders. In het oude fonds moeten de jongste generaties vanwege de vergrijzing van het fonds steeds hogere premies opbrengen zonder zelf later te kunnen profiteren van de subsidie door jongeren. Dat leidt tot sterk negatieve generatie-effecten voor deze specifieke groep. Zonder compensatie leidt dat er ook toe dat er een scherpe knip ontstaat tussen de negatieve gevolgen voor hen die net tot een fonds zijn toegetreden voordat de doorsneesystematiek werd afgeschaft en deelnemers die later zijn toegetreden. Hier is dus sprake van een ‘pech’ en ‘geluk’ generatie. De pechgeneratie zal een prikkel hebben om naar een andere regeling over te stappen en als nieuwe toetreder te participeren in een ‘jong’ fonds. Het ligt voor de hand deze groep op een of andere wijze te compenseren (zie hieronder).

Afschaffen voor nieuwe opbouw
Bovenstaande effecten van fondsplitsing waarbij er een duidelijke pech- en gelukgeneratie ontstaat, treden niet op bij afschaffing van de doorsneesystematiek voor alle nieuwe opbouw. De effecten met fondssplitsing zijn hetzelfde als de effecten zonder fondssplitsing.

Compensatie bij fondssplitsing
Ook in geval van fondssplitsing is compensatie van gedupeerde generaties mogelijk, maar de opties daarvoor zijn beperkter dan in geval van geen fondssplitsing. Dit heeft te maken met het feit dat de generaties die compensatie moeten krijgen – de bestaande deelnemers – in het bestaande collectieve fonds achterblijven en de generaties die de compensatie moeten verschaffen – de toekomstige generaties – in het nieuwe fonds opbouwen. Compensatie verschaffen vanuit een collectieve vermogenspot is daarom niet meer mogelijk. De enige manier waarop compensatie verschaft kan worden is door een verplichte solidariteitsheffing van een sponsor of, bij afwezigheid daarvan, van jongere en toekomstige deelnemers. De vraag is dan hoe afdwingbaar deze verplichte heffing is. Binnen het ‘oude fonds’ kunnen de transitielasten evenwichtiger worden verdeeld, bijvoorbeeld door onvolledige indexatie te geven aan oudere generaties of via eventueel aanwezige buffers.

4.7.3 Uitvoeringsvraagstukken compensatie

Een vraag is hoe de compensatie precies moet worden vormgegeven door pensioenfondsen. Hoe kunnen ze bijvoorbeeld het beste bepalen wat deelnemers krijgen bijgestort door middel van extra pensioenopbouw, c.q. wat het verschil is tussen wat zij feitelijk hebben opgebouwd op moment van overgang en wat zij zouden hebben opgebouwd indien degressieve opbouw vanaf de start van hun loopbaan had gegolden? Welke administratieve inspanningen brengt dit met zich mee? Een aandachtspunt bij compensatie in de tweede pijler is ook voorkomen dat mensen uit angst hun

compensatie te verliezen minder van baan gaan wisselen. Dat zou immers een van de redenen voor het afschaffen van de doorsneesystematiek doorkruisen. Een rem op de arbeidsmobiliteit kan worden voorkomen door de compensatie afhankelijk te maken van het gehele arbeidsverleden van de deelnemer, of eventueel van een fictief arbeidsverleden en niet alleen van het arbeidsverleden in het betreffende fonds. Dit vereist wellicht coördinatie door de sociale partners en/of de overheid.

4.7.4 Effecten op de overheidsfinanciën

De transitiekosten bij afschaffing van de doorsneesystematiek komen via de omkeerregel deels bij de overheid terecht in de vorm van lagere belastingopbrengsten vanwege hogere premies of lagere pensioenuitkeringen. Hierdoor daalt het EMU-saldo tijdelijk en er ontstaat daardoor een hogere overheidsschuld. Dit mitigeert de effecten van hogere pensioenpremies of lagere pensioenuitkeringen op het besteedbaar inkomen gedurende de transitieperiode. Als er in de transitieperiode 100 miljard euro meer premie wordt ingelegd of 100 miljard minder pensioen wordt uitgekeerd, is het effect na belastingen bij een marginaal tarief van 40 procent, in netto termen 60 miljard. Daarbij zijn de mogelijke gunstige effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek op de economische groei niet meegenomen.

In de toekomst kan de overheid rekenen op extra inkomsten, omdat afschaffing van de doorsneesystematiek ruimte biedt voor structureel lagere pensioenpremies, dus hogere brutolonen (uitgaande van gelijkblijvende loonkosten).

Het tempo waarin de schuld toeneemt, verschilt naar gelang de wijze waarop de transitie wordt ingevuld, maar het structurele effect is hetzelfde. Het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is nihil. Tegenover de extra schuld staat een extra claim van de overheid op toekomstige pensioenuitkeringen van zo'n 40 mld. euro [133].

4.8 Transitielasten herverdelen via de overheid

4.8.1 Compensatieverstrekking en financiering door de overheid

De overheid kan herverdelen tussen huidige en toekomstige generaties via schuld of via overdrachten tussen generaties door de belastingen en sociale zekerheid. Deze herverdeling kan bijdragen aan beperking van de generatie-effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek. De overheid is in beginsel in staat het profijt af te romen dat alle toekomstige generaties hebben van permanent lagere premies als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Ze kan daarmee huidige generaties compenseren. Daar staat tegenover dat een in principe privaat probleem hiermee tot een publiek probleem wordt gemaakt. Dit raakt burgers die niet deelnemen aan een pensioenregeling met doorsneepremies.

Er zijn meerdere manieren denkbaar waarop de overheid compensatie zou kunnen geven, bijvoorbeeld:

– Door de premie voor de extra pensioenopbouw in de tweede pijler voor haar rekening te nemen. Als de doorsneesystematiek voor nieuwe toetreders wordt afgeschaft, stijgen de pensioenverplichtingen voor het fonds. De premies lopen

[133] Zie uitgebreider: J. Bonenkamp en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse,* bijlage 2 van dit SER-advies, p. 14. De recente versobering van het Witteveenkader vermindert de overheidsclaim op toekomstige uitkeringen met meer dan 40 mld. euro.

dan tot 1,5 procentpunt extra op. De overheid zou pensioenfondsen hiervoor op enigerlei wijze kunnen compenseren.

- Door de deelnemer (direct of middels het pensioenfonds) te subsidiëren voor de verhoging van onder de doorsneesystematiek opgebouwde aanspraken, of juist voor een subsidie om extra opbouw bij een overstap naar een degressief stelsel in te kopen[134].
- Door zelf extra pensioenopbouw aan de overgangsgeneratie toe te kennen via een tijdelijke opslag in de AOW (zie paragraaf 4.8.2).

De overheid zou een compensatie (in de vorm van een subsidie aan deelnemers, een bijdrage aan pensioenfondsen of een tijdelijke opslag via de AOW) in beginsel op drie manieren (of een combinatie daarvan) kunnen financieren (zie paragraaf 4.8.3):

- Via de kapitaalmarkt via een hogere overheidsschuld.
- Door een gedeeltelijke verschuiving van de premies van de tweede naar de eerste pijler. Deze mogelijkheid is gekoppeld aan de tijdelijke AOW-variant (zie hierna) die hiermee een permanent overheidspensioen biedt naast de AOW. Dit leidt ook tot vermogensvorming bij de overheid.
- Door een gedeeltelijke afschaffing van de omkeerregel.

Het onderstaande bevat een technische verkenning van deze mogelijkheden; het impliceert geenszins dat de raad voorstander is van afschaffing van de omkeerregel of van een andere opzet van de AOW.

4.8.2 Verstrekking via een tijdelijk opslag op de AOW

Compensatie voor het verlies aan opbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek is mogelijk door de generatie die bij overstap naar een nieuwe systematiek pensioenvermogen mist, te compenseren met een hogere AOW-uitkering[135]. De hoogte van deze *tijdelijke* kop op de AOW is dus afhankelijk van het verschil tussen de doorsneeopbouw uit de oude systematiek en de degressieve opbouw uit de nieuwe systematiek. Het is daarmee gerelateerd aan het pensioengevende inkomen gedurende het werkzame leven, net als bij de aanvullende pensioenen. Deze kop komt bovenop de bestaande AOW, waarvan de opbouw gekoppeld is aan het aantal jaren dat in Nederland is gewoond.

Vanwege de compensatie voor het verlies van pensioenopbouw zijn de generatie-effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek in beginsel nihil. De arbeidsmarkteffecten zijn daardoor nihil. Hierbij is echter geen rekening gehouden met het feit dat de overgangsproblematiek niet uniform is, maar verschilt per regeling en per fonds; bovendien valt niet iedereen onder een pensioenregeling. Het tijdelijke overheidspensioen compenseert voor het verlies van pensioenopbouw bij de overgang van de doorsneesystematiek naar een nieuwe systematiek. Aangezien dit verlies niet voor alle cohorten gelijk is, zal de hoogte van de tijdelijke AOW ook verschillend zijn. Deze is het hoogst voor de huidige deelnemers van middelbare leeftijd die bij overgang de meeste pensioenopbouw zouden missen (gemiddeld 1800 euro per jaar in koopkracht 2015) en het laagst voor deelnemers aan het begin of het einde van hun carrière (respectievelijk 700 euro en 1000 euro)[136]. Het is de vraag of dit leeftijdsonderscheid juridisch gezien toelaatbaar is.

---

134 Zie: B. Boon (2014) Afschaffen doorsneestelsel hoeft geen probleem te zijn, *Me Judice*, 13 november 2014.

135 Zie: L. Bovenberg (2014) Toekomstbestendig pensioenstelsel vraagt extra AOW-opbouw, *Me Judice*, 23 mei 2014.

136 Een 65-jarige mist geen pensioenopbouw. Zij zouden dus geen extra overheidspensioen krijgen.

Bij een tijdelijke kop op de AOW stijgen de extra AOW-uitgaven de komende decennia. De piek wordt bereikt als de huidige werknemers van middelbare leeftijd met pensioen zijn. De AOW-uitgaven liggen dan 12 procent hoger. Na deze piek lopen de uitgaven terug. De premievrijval die resulteert door afschaffing van het omslagelement in de doorsneesystematiek wordt op enigerlei wijze overgeheveld naar de overheid. Bij schuldfinanciering kan de overheid hiermee de rente betalen (zie volgende paragraaf).

De AOW is thans een betrekkelijk eenvoudige regeling met lage uitvoeringskosten. De administratie voor de overheid wordt meer complex bij de combinatie van de reguliere AOW-uitkering gebaseerd op ingezetenschap en een (tijdelijk) overheidspensioen op basis van eerder looninkomen.

4.8.3 Financiering van de compensatie

Schuldcreatie

De tijdelijke kop op de AOW leidt op termijn tot een permanente overheidsschuld van zo'n 100 mld. euro[137]. De overheid kan voor ongeveer hetzelfde bedrag de pensioenfondsen ook compenseren en ook hier geld voor lenen op de kapitaalmarkt. Hierdoor wordt de impliciete schuld uit de tweede pijler een expliciete schuld van de overheid. De extra premie voor de overheid vanwege de overheveling van de premievrijval als gevolg van de afschaffing van de doorsneesystematiek is op termijn voldoende om de rente op de schuld te financieren, maar niet voldoende om de schuld af te lossen. Hierdoor hoeft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in het geding te komen. Het is echter de vraag of dit door de financiële markten ook zo wordt opgevat.

Past een dergelijke stijging van de overheidsschuld binnen de Europese begrotingsregels? De Europese begrotingsregels bieden bepaalde ruimte om de frontloading van kosten verbonden met pensioenhervormingen mee te nemen. Daarbij gaat het vooral om de transitiekosten verbonden aan een overstap van omslagfinanciering naar kapitaaldekking[138]. Het is de vraag of dit ook betrekking heeft op het geval waarbij het omslagelement wordt overgeheveld van de tweede naar de eerste pijler.

Overheveling deel tweede pijler naar de eerste pijler

De tijdelijke kop op de AOW kan worden aangevuld met een *permanente* loongerelateerde kop op de AOW. Deze leidt tot vermogensvorming bij de overheid die zo kan worden vormgegeven dat ze de oploop van de schuld bij een tijdelijke kop compenseert. Hiervoor moet zo'n 8 procent van het pensioenvermogen van de tweede pijler naar de eerste pijler worden verschoven. Dit is mogelijk door de samenstelling van de totale premiedruk van pensioen te veranderen: de premies in de tweede pijler dalen en die voor de eerste pijler stijgen met een zelfde bedrag (de premie die correspondeert met een pensioenopbouw voor 0,15 procent van het middelloon[139]).
Deze verschuiving leidt tot vermogensvorming bij de overheid, omdat de premie eerder binnenkomt dan dat de uitkeringen uitbetaald worden. Deze verschuiving kan zodanig worden gekozen dat het op termijn leidt tot een extra vermogen van de overheid van

---

[137] De overheidsschuld in 2014 bedroeg circa 450 miljard euro en het bbp circa 650 miljard euro. De schuldquote bedraagt dus 70 procent. Een toename van de schuld met 100 miljard leidt tot een schuldquote van 85 procent.

[138] Zie Verordening nr. 1175/2011, artikel 5: lidstaten mogen afwijken van het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling voor de begroting of van de doelstelling zelf afwijken bij invoering van een meerpijlerpensioen dat een verplichte pijler met volledige kapitaaldekking bevat (Publicatieblad 23.11.2011, L306/16). Zie ook Verordening 1177/2011 artikel 1 lid 5 (Publicatieblad 23.11.2011, L306/36).

[139] Te weten 8 procent van de maximale pensioenopbouw van 1,875 procent.

100 miljard. Hiermee kan dan de permanente verhoging van de overheidsschuld worden gecompenseerd. De impliciete schuld in de tweede pijler wordt dan een impliciete schuld voor de overheid. De verschuiving heeft ook geen effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, als de premie voor de loongerelateerde kop op de AOW fiscaal aftrekbaar is, net als de premie voor de aanvullende pensioenen. Tegenover de hogere verplichtingen voor de overheid staan ook hogere inkomsten.
Deze permanente kop op de AOW leidt vooral voor de jongere deelnemers tot een extra overheidspensioen (1200 euro extra). Ze is voor middelbare en oudere werknemers minder van betekenis. Dat is ook logisch, want jongere werknemers krijgen gedurende de hele opbouwperiode te maken met de aanpassing van de opbouw.

Bij een aanvullende permanente verhoging van de AOW bedraagt de piek in de uitgaven meer dan 16 procent. De uitgaven lopen daarna terug naar 8 procent (het percentage waarmee de pensioenopbouw in de tweede pijler structureel is verschoven naar de eerste pijler).

Vermogensvorming bij de overheid betekent ook dat de risico's voor de overheid toenemen. Zo kunnen grote overschotten of tekorten ontstaan, die de overheid vervolgens moet toebedelen.

De uitvoeringsproblemen van een aanvullende permanente verhoging en een tijdelijke verhoging van de AOW zijn hetzelfde.

Gedeeltelijke afschaffing van de omkeerregel
De compensatie door de overheid kan ook worden gefinancierd door een gedeeltelijke afschaffing van de omkeerregel voor nieuwe opbouw[140]. Een (deel) van de pensioenpremie valt in het vervolg onder de loonheffing, terwijl de pensioenuitkeringen die hier uit voortvloeien onbelast blijven[141]. Daarmee worden belastinginkomsten naar voren gehaald waarmee de oploop van de overheidsschuld als gevolg van de compensatie wordt gefinancierd. Dit leidt dus tot een andere kasstroom voor de overheid.

De inkomens- en generatie-effecten van deze maatregel zijn alleen neutraal als de marginale tarieven voor aftrek van premie en uitkering voor pensioen aan elkaar gelijk zijn. In de praktijk zal dat bij een progressief belastingstelsel niet het geval zijn. Nu geldt boven de AOW-leeftijd een laag tarief. Als dat wegvalt en de pensioenuitkering wordt tegen een hoger tarief belast, ondervinden vooral mensen rond het einde van de tweede belastingschijf een nadeel.

Het afschaffen van de omkeerregel brengt allerlei uitvoeringsproblemen met zich mee. Het vervallen van belastbare uitkeringen heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de verzilvering van aftrekposten zoals de betaalde hypotheekrente. Daarnaast wordt het lastiger om draagkracht te meten voor inkomensafhankelijke regelingen. Deze is immers gebaseerd op het belastbaar inkomen.

4.8.4 Overwegingen

Het verstrekken en financieren van compensatie door de overheid heeft voor- en nadelen ten opzichte van verstrekking en financiering door de fondsen. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

---

[140] Zie o.a.: B. Boon (2014) Afschaffen doorsneestelsel hoeft geen probleem te zijn, *Me Judice*, 13 november 2014; J. Bonenkamp en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*, bijlage 2 van dit SER-advies, pp. 26-27.

[141] De pensioenvermogens blijven vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing in belastingbox 3.

Tabel 4.2. Voor- en nadelen verstrekken en financiering compensatie door de overheid en door fondsen.

Voordelen	*Nadelen*
Kleinere generatie-effecten omdat de overheid de mogelijkheid heeft lasten permanent naar de toekomst te verschuiven.	Het politieke risico om toezeggingen voor pensioen niet na te komen wordt waarschijnlijk groter. Dit geldt met name als de overheid zelf compensatie verstrekt via een (tijdelijke) AOW-aanvulling.
Minder verstoringen dan bij financieren door de fondsen. Iedereen betaalt mee aan de financiering van de schuld zonder dat het de keuze tussen werknemerschap en ondernemerschap verstoort en zonder dat dit afhankelijk is van de leeftijdssamenstelling van de sector waarin men werkt. Dit komt de beoogde aansluiting van het pensioenstelsel op een meer dynamische arbeidsmarkt ten goede.	Als de overheid de compensatie verstrekt, kan ze deze minder goed afstemmen op de kenmerken van de verschillende regelingen en op individuele werknemers. Maatwerk is minder goed mogelijk.
	Hogere uitvoeringskosten dan bij financiering door fondsen.

Bron: J. Bonenkamp en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse.*

Er zijn ook combinaties mogelijk waarbij de (gedeeltelijke) compensatie bijvoorbeeld wordt verstrekt door de fondsen en waarbij de overheid de financiering daarvan (gedeeltelijk) voor zijn rekening neemt. Hierdoor zouden generatie-effecten en verstoringen verminderd kunnen worden én maatwerk kunnen worden geleverd.

Bij de (lastige) afweging van deze voor- en nadelen moeten ook de mogelijke effecten van de financiering van de compensatie op de overheidsfinanciën worden meegenomen.

Een hervorming waarbij middels een permanente AOW-kop de eerste pijler wordt vergroot (en de tweede pijler verkleind), vraagt om een bredere afweging dan past in het kader van de discussie over de afschaffing van de doorsneesystematiek. Andere belangrijke aspecten die daarin meegenomen zouden moeten worden, zijn: de rol van politieke risico's, de gewenste omvang van beide pijlers in het licht van de verschillende risico's waaraan ze zijn blootstaan, zowel vanuit het perspectief van de deelnemers als van de overheid.

4.9 Juridische aspecten

4.9.1 Welke belangrijke juridische aspecten zijn er?

Voor het afschaffen van de doorsneesystematiek bestaat een aantal mogelijke juridische belemmeringen. Daarvan zijn de volgende het meest pregnant:

- De wettelijke beperkingen. Volgens de Wet Bpf 2000 is de doorsneepremie verplicht voor verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen (artikel 8 Wet Bpf).
- Volgens de Pensioenwet is doorsneeopbouw verplicht bij een uitkerings- en kapitaalovereenkomst (artikel 17 PW).
- Einde doorsneesystematiek kan verplichtstelling in gevaar brengen.
- Het gevaar bestaat voor dubbele leeftijdsdiscriminatie.
- Het Europese eigendomsrecht dient te worden geëerbiedigd (artikel 1 EP EVRM).

Het wegnemen van deze belemmeringen komt in paragraaf 4.9.2 aan de orde.

Bij overstap naar persoonlijke rekeningen wordt ook het karakter van de regeling veranderd. Als dit alleen voor nieuwe toetreders of voor nieuwe opbouw gebeurt, dan is de vraag of er sprake moet zijn van fondssplitsing. Fondssplitsing kan om verschillende redenen onwenselijk zijn. Fondssplitsing bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen is in de praktijk niet of nauwelijks aan de orde geweest, anders dan bij ondernemingspensioenfondsen. Een meer vergaande variant is het omzetten van nieuwe én reeds opgebouwde rechten, zodat deze binnen één fonds kunnen blijven. Dat brengt een aparte problematiek met zich mee (zie paragraaf 4.9.3).

4.9.2 Aanpassen doorsneesystematiek

Wettelijke verankering van de doorsneesystematiek[142]
De doorsneesystematiek is wettelijk verankerd. Verplichte bedrijfstakpensioenfondsen moeten volgens de wet Bpf een doorsneepremie hanteren. In de Pensioenwet is ook de doorsneeopbouw wettelijk verplicht gesteld voor een uitkeringsovereenkomst. Degressieve opbouw is in strijd met de wet, tenzij het een premieovereenkomst betreft. Deze belemmeringen voor introductie van alternatieven voor de doorsneesystematiek kunnen worden weggenomen door wetswijziging. Maar de wetgeving zal de toets van gelijke behandeling moeten doorstaan, hetgeen voortvloeit uit Europese wetgeving. Het is daarnaast de vraag of de afschaffing van de doorsneesystematiek het einde van de verplichtstelling met zich meebrengt[143].

Consequenties voor de verplichtstelling?
Het loslaten van de doorsneesystematiek kan gevolgen hebben voor de verplichtstelling. In welke mate is handhaving van de doorsneesystematiek een voorwaarde om de handhaving van de verplichtstelling als uitzondering van het Europese mededingingsrecht te rechtvaardigen? In de arresten Albany, Brentjens en Drijvende Bokken accepteerde het Hof van Justitie de inbreuk die de verplichtstelling maakt op het Europese mededingingsrecht. Het HvJ EU oordeelde, verkort weergegeven, dat de inbreuk was gerechtvaardigd omdat deze noodzakelijk is voor de vervulling van een aan dit fonds opgedragen bijzondere sociale taak van algemeen belang. Zonder het exclusieve recht zou er sprake zijn van risicoselectie die het solidaire element van de pensioenregelingen zou uithollen. Het Hof noemt daarbij de doorsneepremie als één van de elementen waarin de solidariteit tot uiting komt. Andere elementen die daarbij worden genoemd zijn "de verplichting alle werknemers zonder voorafgaand medisch onderzoek te accepteren, de voortzetting van de pensioenopbouw met premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid, de overname door het Pensioenfonds van de achterstallige premies bij faillissement van de werkgever, en de indexatie van de pensioenen voor het behoud van hun waardevastheid". Solidariteit, waaronder de doorsneepremie, vormt mede de juridische legitimatie voor de verplichtstelling.

In hoeverre is de doorsneepremie nu beslissend voor de beoordeling van het solidaire element van het pensioenstelsel? Een definitief antwoord op deze vraag is aan de rechter. Maar het AG2R-arrest van het Hof van Justitie uit 2011 biedt mogelijk ruimte om de doorsneesystematiek te heroverwegen.

---

[142] Deze paragraaf is vooral gebaseerd op: D. Boeijen, M. Heemskerk en R. H. Maatman (2015) *Beëindiging van de doorsneesystematiek: Juridisch navigeren naar alternatieven*, Netspar Design Paper 35.

[143] Hiermee zijn niet alle aspecten van de doorsneesystematiek besproken. Eerder is aangegeven dat de juridische aspecten van splitsing van bedrijfstakpensioenfondsen nog nauwelijks in kaart zijn gebracht. En natuurlijk brengt overstap van bestaande rechten een invaarproblematiek met zich mee.

Als aantoonbaar is dat het loslaten van de combinatie gelijke pensioenopbouw voor gelijke pensioenpremie juist bijdraagt aan herstel van solidariteit tussen jong en oud, kan dat een bruikbaar argument zijn.

Op basis van deze en andere Europese jurisprudentie, achten Boeijen, Heemskerk en Mateman het goed verdedigbaar dat de verplichtstelling kan worden gehandhaafd, mits de introductie van de alternatieven wordt voorzien van een goede economische en juridische onderbouwing en er een bepaalde mate van solidariteit overblijft[144]. Elk van de alternatieven is in actuarieel opzicht 'eerlijk'; het is verdedigbaar dat zij economisch niet leiden tot leeftijdsonderscheid. Bovendien kunnen de alternatieven worden voorzien van solidariteitselementen zoals deling van het lang- en kortlevenrisico, het arbeidsongeschiktheidsrisico en de acceptatieplicht waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen mannen en vrouwen, hoog- en laagopgeleiden en gezonde en ongezonde werknemers[145].
Een groot aantal van deze elementen, zoals het delen van risico's tussen mannen en vrouwen, tussen kort- en langlevenden en het ontbreken van een medische keuring en premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid zijn ook in niet-verplichte verzekerde regelingen en in ondernemingspensioenfondsen te realiseren. Een rol speelt of de concurrentiebeperking kan worden gerechtvaardigd als een maatregel die noodzakelijk is voor de vervulling de aan het bedrijfstakpensioenfonds opgedragen taak van bijzondere sociaal of economisch algemeen belang.
Vanzelfsprekend moet die onderbouwing ook overigens zorgvuldig en nauwkeurig zijn en aansluiten bij juridische criteria die bekend zijn uit regelgeving en jurisprudentie.

Beheersing van het dubbele discriminatiegevaar
Het einde van de doorsneesystematiek impliceert ofwel een leeftijdsafhankelijke pensioenpremie, ofwel een leeftijdsafhankelijke pensioenopbouw. Dit is een vorm van direct leeftijdsonderscheid. Indirect leeftijdsonderscheid kan ontstaan als bepaalde leeftijdsgroepen in overwegende mate worden benadeeld bij de overstap naar leeftijdsafhankelijke pensioenpremie of -opbouw.

Volgens Europees recht is direct of indirect leeftijdsonderscheid bij de arbeidsvoorwaarde verboden, tenzij objectief gerechtvaardigd (Richtlijn 2000/78/EG, geïmplementeerd door de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid WGBL, vergelijk ook Handvest grondrechten van de mens). Er is in artikel 6 van de Richtlijn een expliciete uitzondering gemaakt voor actuariële berekeningen. De actuariële uitzondering lijkt evenwel niet meer van toepassing na het Experian-arrest over Deense leeftijdsafhankelijke pensioenpremies. Het Hof hanteert in dit arrest een restrictieve uitleg van de uitzonderingsgronden en ziet de actuariële berekening niet als een zelfstandige uitzonderingsgrond, zo wordt bepleit in de juridische literatuur.[146] Dat betekent dat er een objectieve, economische rechtvaardiging dient te worden gegeven voor het maken van leeftijdsonderscheid in premies of opbouw als de doorsneesystematiek wordt afgeschaft.

---

[144] Zo ook: M.J.C. van der Poel (2013) *De houdbaarheid van verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenregelingen*. VU Amsterdam: Expertisecentrum Pensioenrecht.

[145] Daarnaast kan het gaan om de mogelijkheid tot premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid; de mogelijkheid tot voorzetting van pensioenopbouw in geval van faillissement van de werkgever; de mogelijkheid tot collectieve buffervorming. Merk echter op dat een aantal van deze elementen zoals het ontbreken van een medische keuring en premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid ook in niet-verplichte verzekerde regelingen en in ondernemingspensioenfondsen te realiseren zijn.

[146] Zie naast de noot bij JAR 2013/284 ook M. van der Poel (2013) Leeftijdsonderscheid bij pensioenpremie en pensioenaanspraak aan banden gelegd: De onmogelijkheden na het Kristensen/Experian-arrest, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, TPV 2013/50.

Volgens Boeijen, Heemskerk en Mateman is dat mogelijk. Economisch gezien oogt de combinatie van leeftijdsonafhankelijke opbouw en leeftijdsonafhankelijke pensioenpremies juist als discriminatie. Aangegeven zou ook kunnen worden dat het leeftijdsonderscheid zorgt voor een betere aansluiting bij gewijzigde arbeidspatronen, zodat jongeren die uittreden of zzp'ers niet een te groot solidariteitsoffer betalen. Voor de overwegende benadeling van leeftijdscohorten binnen pensioenfondsen geldt dat de transitie juridisch beter verdedigbaar is indien de verschillen tussen de generaties disproportioneel zijn. Compensatie voor de benadeling die de overstap van doorsneesystematiek meebrengt, draagt bij aan vermindering van dat juridische risico.

Rechtsgeldige wijziging mogelijk bij objectieve rechtvaardiging leeftijdsdifferentiatie, voldoende spreiding transitiekosten, evenwichtige belangenafweging en voldoende inspraak
De doorsneesystematiek kan gewijzigd worden bij wet of door sociale partners. De wijziging door sociale partners is mogelijk via de wet verplichte deelname bedrijfstakpensioenfondsen (Wet Bpf 2000). Zij kunnen het pensioenreglement wijzigen, dat op grond van de wet door deelnemers en werkgevers moet worden nageleefd. De Wet Bpf bepaalt namelijk (artikel 4):

> De deelnemers alsmede, voor zover het werknemers betreft, hun werkgevers leven de statuten en reglementen en de daarop gebaseerde besluiten van het bestuur van het bedrijfstakpensioenfonds na.

Ook deze wijziging moet evenwel getoetst worden aan het hogere Europese gelijkebehandelingsrecht. Dat blijkt uit het Mangold-arrest van het HvJ EU van 22 november 2005. Bovendien dient het pensioenfondsbestuur te voldoen aan de norm van evenwichtige belangenafweging (artikel 105 lid 2 Pensioenwet), dient de medezeggenschap van het verantwoordingsorgaan of het belanghebbendenorgaan in voldoende mate gerespecteerd te zijn en moet er inhoudelijk een objectieve rechtvaardiging voor leeftijdsdifferentiatie zijn gegeven (zie hierboven).

EVRM-Hof biedt ruimte voor aanpassing pensioenregeling
Artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EP EVRM) beschermt natuurlijke en rechtspersonen tegen de inbreuk op het eigendomsrecht. Deze bescherming moet worden geboden door de lidstaten van de Raad van Europa. Als de overheid de overstap van de doorsneesystematiek naar bijvoorbeeld degressieve opbouw verplicht stelt, kan er een claim op grond van dit eigendomsrecht ontstaan. Een inbreuk kan evenwel gerechtvaardigd zijn, indien de inbreuk bij wet is voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dient en evenredig is. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in diverse zaken die speelden rond pensioenen, aan lidstaten een zeer ruime beoordelingsmarge gegund.[147] Indien voldaan is aan procedurele eisen, zal er zodoende niet snel sprake kunnen zijn van een schending van het eigendomsrecht en een onevenredige (excessieve) last. Faciliteren in plaats van dwingend voorschrijven verkleint het overheidsrisico.

4.9.3 Aanpassen bestaande rechten

Inleiding
Met name bij overstap naar een regeling met persoonlijke pensioensvermogensrekeningen (met collectieve risicodeling) doet zich de vraag voor in welk tempo deze overstap moet plaatsvinden: alleen voor nieuwe toetreders, alleen voor nieuwe opbouw of ineens voor nieuwe opbouw én reeds opgebouwde rechten? Fondssplitsing is onvermijdelijk als voor een meer geleidelijke overgang voor alleen nieuwe toetreders of nieuwe opbouw wordt gekozen. Dit kan om verschillende redenen

[147] EHRM 22 september 2005, AB 2006, 1 (Goudswaard-Van der Lans).

problematisch zijn (zie bovenstaande paragrafen 4.3.2 en 4.7.2). De vraag doet zich dan voor welke juridische belemmeringen er zijn om ook de reeds opgebouwde rechten en aanspraken om te zetten tot nieuwe rechten.

Horizontale en verticale problematiek
Bij de transformatie van de reeds opgebouwde rechten en aanspraken naar nieuwe rechten verbonden aan persoonlijke pensioenrekeningen doen zich twee risico's voor[148]:

- Het risico dat sociale partners of het pensioenfonds door gepensioneerden of aanspraakgerechtigden aangeklaagd worden vanwege de omzetting van hun rechten en aanspraken. Dit wordt het horizontale risico genoemd.
- Het risico dat de overheid wordt aangeklaagd omdat deze de transformatie van rechten en aanspraken heeft bevorderd door wijziging van de relevante wet- en regelgeving. Dit is het verticale risico.

Beide risico's hangen met elkaar samen. De overheid kan bijvoorbeeld het horizontale risico verminderen door artikelen 20 en 83 van de Pensioenwet te wijzigen[149]. Artikel 20 geeft aan dat een wijziging van de pensioenovereenkomst in principe geen betrekking kan hebben op de reeds opgebouwde wijziging. De overheid zou de werking van dit artikel moeten verruimen om collectieve omzetting van reeds opgebouwde rechten mogelijk te maken. Verder zou artikel 83 van de Pensioenwet mogelijk moeten worden aangepast. Op grond daarvan bestaat er een individuele bezwaarmogelijkheid voor deelnemers. Als de overheid de Pensioenwet in deze zin zou aanpassen, loopt zij het risico aangeklaagd te worden op basis van artikel 1 van het EVRM (zie paragraaf 4.9.2 hierboven).

Hierboven is aangeven dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in diverse zaken die speelden rond pensioenen, aan lidstaten een zeer ruime beoordelingsmarge heeft gegund. Dat beperkt het verticale risico. Bij de beoordeling door de rechter of er sprake is van een proportionele omzetting van eigendomsrechten, spelen vergelijkbare overwegingen als hierboven in paragraaf 4.9.2 reeds zijn aangegeven: er moet sprake zijn van een objectieve rechtvaardiging, voldoende spreiding van transitiekosten, een evenwichtige belangenafweging en voldoende inspraak.

Waardering van reeds opgebouwde rechten
Een probleem bij de omzetting van reeds opgebouwde rechten betreft het initiële dekkingsgraadtekort. Dat is niet alleen een probleem bij fondssplitsing. Ook hier komt men voor de vraag te staan of men de bestaande rechten een bruidsschat wil meegeven of dat men deze tekorten (deels) wil affinancieren met een tijdelijke herstelpremie. Onderdekking van een uitkeringsregeling wordt niet opgelost door over te schakelen op een stelsel met persoonlijk pensioenvermogen.

Varianten
Een alternatief is om individuen zelf te laten kiezen of ze hun bestaande rechten willen omzetten in een persoonlijk pensioenvermogen. De waardering van de bestaande rechten bij een mogelijke waardeoverdracht naar een dergelijke regeling luistert nauw om verstoringen in keuzegedrag te vermijden: de gebruikte waardering moet goed sporen met economische waarde van de reeds opgebouwde rechten. Deze variant speelt beter in op individuele voorkeuren en voorkomt ongenoegen over gedwongen invaren. Het kan ook het gevoel van eigenaarschap versterken. Individuen zijn medeverantwoordelijk voor de gemaakte keuze. Daar staat wel tegenover dat deze

---

[148] Zie uitgebreider: R. H. Maatman (2014) Invaren, invaarproblematiek en tussenvariant, *Tijdschrift voor Pensionvraagstukken,* TPV 2014/17.

[149] Vergelijk ministerie SZW (2012) Rapport *Collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële pensioencontract*, p. 30 e.v.

variant veel van de zorgplicht van het bestuur vereist. Het vereist ook een goede informatievoorziening en een zorgvuldige keuze van de default. Een ander alternatief is om alleen de rechten van de werkenden om te zetten.

4.10 Welke fiscale aspecten zijn er?

Uitgangspunten Witteveenkader
In Nederland geldt voor pensioenen de omkeerregel waarbij binnen een bepaald kader, het Witteveenkader, pensioenpremies onbelast zijn en pensioenuitkeringen worden belast. Pensioenaanspraken worden hiermee de facto fiscaal behandeld als uitgesteld loon.
Het vertrekpunt daarbij is dat er bij veertig dienstjaren een ouderdomspensioen kan worden bereikt van 75 procent van het gemiddeld pensioengevend inkomen (per 2015)[150]. Vervolgens geldt afhankelijk van het type regeling (eindloon, middelloon of beschikbare premieregeling) een maximaal opbouwpercentage/premiepercentage. Daarmee wordt overmatige pensioenopbouw voorkomen. Dit beperkt de kosten van de omkeerregel en ontmoedigt vroegtijdig uittreden.

Bij het opstellen van dit kader was het uitgangspunt dat het fiscale kader recht moest doen aan de verscheidenheid van pensioenregelingen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt, waardoor de mensen in hun loopbaan te maken kunnen krijgen met verscheidene pensioenregelingen[151]. Vandaar dat er per werknemer voor elke pensioenregeling (uitkeringsovereenkomsten, premieovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten) maximale opbouwpercentages zijn bepaald die aansluiten bij het gemeenschappelijke uitgangspunt dat in veertig jaar maximaal 75 procent mag worden opgebouwd. Bij uitkeringsovereenkomsten gebaseerd op het eindloon betekent dit een opbouwpercentage van 1,657 en in geval van middelloon 1,875 (2015). Bij premieovereenkomsten is dit vertaald in een maximale premie per leeftijdsklasse. De staffel is progressief: hoe jonger de deelnemer is, hoe langer de beleggingshorizon, hoe minder premie nodig is om eenzelfde jaarlijkse aanspraak in te kopen.

De vertaling van het gemeenschappelijke uitgangspunt naar de verschillende pensioenregelingen zorgt ervoor dat deelnemers geen fiscaal nadeel ondervinden als ze overstappen van de ene fiscaal gefacilieerde pensioenregeling naar de andere én dat van het fiscale kader geen prikkels uitgaan om dat te doen, om zodoende een overmatig pensioen op te bouwen. Het faciliteert dus keuzevrijheid én voorkomt fiscaal gedreven arbitrage tussen pensioenregelingen waardoor het, althans voor werknemers binnen de aanvullende pensioenregelingen, ‘arbeidsmarktneutraal’ uitwerkt[152].

Consequenties handhaven neutraliteit fiscale kader voor overgangsproces
Het handhaven van arbeidsmarktneutraliteit van het fiscaal kader is een verstandig uitgangspunt. Dit houdt in dat deelnemers geen fiscaal nadeel ondervinden als ze overstappen van de ene pensioenregeling naar de andere én dat van het fiscale kader geen prikkels uitgaan om dat te doen, om zodoende een overmatig pensioen op te bouwen. Het heeft echter een aantal vergaande consequenties voor de overstap naar een alternatief voor de doorsneesystematiek:

---

[150] Zie de aanhef bij de wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioenen en maximerend pensioeninkomen: *http://wetten.overheid.nl/BWBR0035183/geldigheidsdatum_21-09-2014*

[151] Zie Tweede Kamer (1997-1998) 26 020 *Wet fiscale behandeling van pensioenen,* nr. 3 (Memorie van Toelichting wetsvoorstel), pp. 1-3.

[152] De fiscale behandeling van werknemers- en ondernemerspensioen is evenwel verschillend en werkt daardoor voor zzp’ers niet arbeidsvormneutraal uit. Zie: A. Bollen-Vandenboorn, G. Dietvorst, J. Goetstouwers, B. Schuurman, M. Visser en M. van Westing (2013) *Arbeidsvormneutraal pensioenkader: een logische vervolgstap*. Tilburg University.

- *Ten eerste* is het problematisch wanneer niet alle fondsen tegelijk overgaan naar één nieuwe systematiek. Het handhaven van fiscale neutraliteit zou dan zeer complex, zo niet onmogelijk worden. Jonge mensen zouden dan bijvoorbeeld kunnen beginnen met degressieve opbouw en later over kunnen stappen naar een regeling met de doorsneesystematiek, zodat ze overmatig fiscaal gefaciliteerd pensioen opbouwen.
- *Ten tweede* is het nodig dat ook bij een overstap naar een nieuwe systematiek het gemeenschappelijke uitgangspunt consequent vertaald wordt in verschillende regelingen. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor degressieve opbouw in de uitkeringsovereenkomst, ligt het in de rede dat in de premieovereenkomst ook wordt gekozen voor een leeftijdsonafhankelijke premie. Bij overgang naar degressieve pensioenopbouw geldt de transitieproblematiek dan ook voor de huidige premieregelingen (en ook voor de verzekeringscontracten). De fiscale opbouw bij kapitaal- en premieovereenkomsten zal gelijkwaardig moeten zijn aan de opbouw van middelloonregelingen.
- *Ten derde* moet de overheid waarschijnlijk bepaalde voorschriften voor de overstap uitvaardigen om de gewenste uniformiteit te bewerkstelligen zoals bij fondssluiting.

Een extra complicatie is hoe om te gaan met een eventuele premieopslag die nodig is om verliezende cohorten te compenseren. Moet en kan deze tijdelijk buiten het huidige Witteveenkader worden geplaatst en is dat uitvoerbaar? Aandachtspunt zal zijn hoe de eventuele compensatie budgettair inpasbaar is.

Fiscale aspecten verschillende alternatieven voor de doorsneesystematiek
Progressieve premies, een overstap naar DC-regelingen, of mitigatie middels lagere opbouw en meer indexatie, sluiten in zekere mate aan bij de huidige fiscale kaders en methodiek. Een systeem van degressieve opbouw met een leeftijdsonafhankelijke premie vergt een grote aanpassing van het bestaande fiscale kader. Er zou gewerkt kunnen worden met een kader dat begrenst welk percentage van het pensioengevend loon aftrekbaar is.

4.11 Conclusie

Er zijn verschillende redenen om de doorsneesystematiek te vervangen door een meer actuarieel fair systeem. Laatstgenoemd past beter bij een dynamische arbeidsmarkt. Het kan ook het pensioenstelsel voor jongeren aantrekkelijk maken en houden. Verder maakt het de invoering van meer keuzevrijheid gemakkelijker en voorkomt het ongewenste herverdeling van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden. De afschaffing van de doorsneesystematiek gaat echter wel gepaard met hoge transitielasten. In de huidige situatie kennen veel pensioenfondsen al tekorten. Bij onmiddellijke afschaffing zouden de generaties worden geraakt die – naast de kosten voor de transitie – nu al de kosten voor het wegwerken van de huidige tekorten moeten dragen. De transitie vraagt daarom om een goede timing en moet zorgvuldig plaatsvinden.

Randvoorwaarden voor het afschaffen van de doorsneesystematiek zijn:
- Een evenwichtige spreiding van de transitiekosten tussen alle belanghebbenden om daarmee pech- en gelukgeneraties te voorkomen[153].
- Een goede onderbouwing met het oog op de juridische houdbaarheid.
- Onderzocht moet worden of er bij overstap naar een alternatieve systematiek voldoende solidariteit in het stelsel overblijft (en toekomstig houdbaar is zonder

[153] Onder belanghebbenden worden in dit verband verstaan: deelnemers, gewezen deelnemers, pensioengerechtigden, de werkgever en de overheid.

nadelige generatie-effecten) om een passende verplichtstelling te kunnen handhaven.

- Voorkomen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om een zekere uniformiteit en een goede vormgeving van de compensatie voor generaties die pensioenopbouw mislopen bij afschaffing van de doorsneesystematiek.
- Handhaving van arbeidsmarktneutraliteit. Dit houdt in dat deelnemers geen fiscaal nadeel ondervinden als ze overstappen van de ene pensioenregeling naar de andere én dat van het fiscale kader geen prikkels uitgaan om dat te doen, om zodoende een bovenmatig pensioen op te bouwen.

Een en ander betekent dat het nodig is de transitieproblematiek goed in kaart te brengen. Daartoe levert dit advies reeds een bijdrage. De uitdaging voor de voorgenomen verkenning is nu het uitstippelen van een begaanbare route op basis van de hier boven geformuleerde randvoorwaarden. Het belangrijkste daarbij is natuurlijk de verdeling van de transitiekosten. Op basis hiervan kan een definitief besluit worden genomen over de afschaffing van de doorsneesystematiek. Hierbij is ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners aan de orde.

5. Integrale aspecten

5.1 Inleiding

De varianten in hoofdstuk 3 hebben betrekking op het aanvullende tweedepijler pensioen. Dit hoofdstuk behandelt een aantal aspecten van een meer integrale benadering van de oudedagsvoorziening. Als eerste wordt ingegaan op het belang van de eerste pijler, de AOW, als fundament van het pensioengebouw. Daarna wordt nader ingezoomd op de pensioenopbouw van zzp'ers en hun mogelijkheden om in de verschillende pijlers pensioen op te bouwen. Tot slot komen de verbindingen tussen pensioen, wonen (de vierde pijler) en zorg aan de orde.

5.2 De AOW als fundament van het pensioengebouw

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit diverse pijlers. De overheid is verantwoordelijk voor de AOW, ook wel de eerste pijler genoemd. De AOW is een volksverzekering die zorgt voor een bestaansminimum.

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat een robuust pensioenstelsel steunt op zowel omslaggefinancierde als kapitaalgedekte delen. De twee alternatieven voor het financieren van pensioenen zijn namelijk kwetsbaar voor verschillende risico's. In het SER-rapport *De Nederlandse economie in stabieler vaarwater* uit 2013 is geconstateerd dat het goed is dat het Nederlandse stelsel een mengvorm is van een omslagstelsel voor de AOW (eerste pijler) en kapitaaldekking voor aanvullende pensioenen. In de loop der jaren heeft de tweede pijler vanwege de beperking van de stijging van de AOW en de verdere rijping van pensioenfondsen geleidelijk meer aan gewicht gewonnen. Vanwege de directe gevoeligheid van de tweede pijler voor financiële schokken en de wens om de Nederlandse economie minder volatiel te doen zijn, is het volgens dit rapport zaak om oog te houden voor een goede balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking.

De netto-AOW van iemand die alleen woont, is gelijk aan 70 procent van het netto minimumloon. Als iemand getrouwd is of samenwoont, ontvangt hij 50 procent van het netto minimumloon, zodat twee partners samen 100 procent ontvangen. De ontwikkeling van de AOW is dus gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon (de zogeheten netto-netto-koppeling)[154].

Onderstaande figuur 5.1 laat het belang zien van de AOW in de totale pensioenopbouw voor huishoudens met een laag inkomen (links) en huishoudens met een hoog inkomen (rechts). Duidelijk wordt dat de AOW een basis vormt voor de pensioenvoorziening voor alle huishoudens. Het belang daarvan is het grootst voor de laagste inkomensklassen (links in de figuur). Voor ongeveer dertig procent van de huishoudens is de AOW verantwoordelijk voor meer dan de helft van de totale pensioenopbouw. Vanaf het dertigste inkomensdeciel neemt vooral de betekenis van de aanvullende pensioenen in de totale pensioenopbouw toe. Voor de huishoudens met midden- en hogere inkomens zijn daarnaast ook vrije besparingen, aandelen en ondernemingsvermogen van belang.

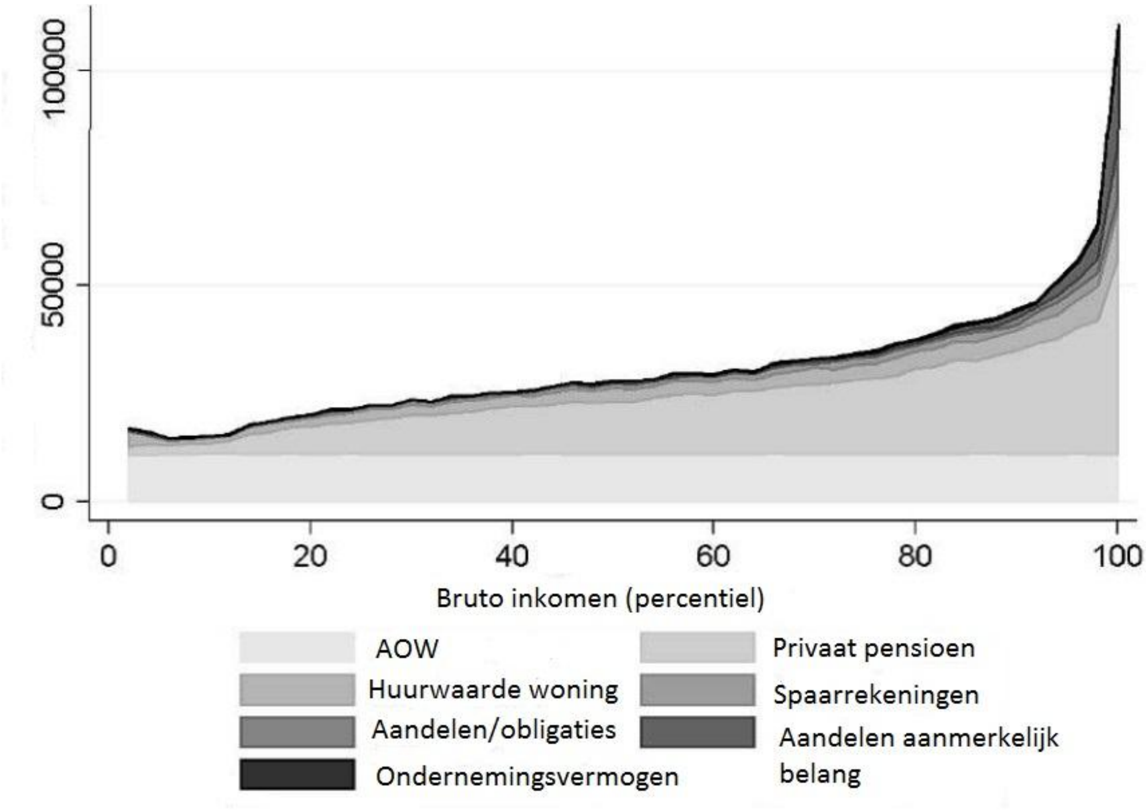
Omdat de AOW-opbouw gerelateerd is aan het aantal jaren dat men in Nederland heeft gewoond én vanwege het feit dat de hoogte van de uitkering boven het mimimuminkomen (nettobijstand) ligt, zorgt de AOW ervoor dat de armoede onder ouderen in Nederland internationaal gezien zeer laag is[155]. In andere landen lopen

[154] Daarnaast voorziet de Wet minimumloon en vakantietoeslag in de mogelijkheid van een bijzondere aanpassing van het minimumloon. Dit wordt eens in de vier jaar bekeken.

[155] Zie uitgebreider: M. Knoef, K. Goudswaard, J. Been en C. Caminada (2014) Pensioenopbouw in internationaal perspectief, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk en Th. Nijman (red.*), Toekomst voor*

mensen met een onvolledig arbeidsverleden vaker risico om op oudere dag met een ontoereikend inkomen te worden geconfronteerd. De inkomensondersteuning waarop dan moet worden teruggevallen, ligt dan vaak op een minimumniveau. Daarbij geldt dat de uitvoeringskosten van de AOW relatief laag zijn[156]. Het is dus een doeltreffende en doelmatige regeling.

Figuur 5.1 Samenstelling van de pensioenopbouw van huishoudens over de inkomensverdeling (geannuïtiseerd vermogen).



Bron: M. Knoef, J. Been, R. Alessie [et al] (2013) *Measuring retirement savings adequacy; developing a multi-pillar approach in the Netherlands,* Netspar, p. 41.
Toelichting: Huishoudens zijn geordend van laag (links) naar hoog (rechts) op basis van hun bruto inkomen. Het vijftigste percentiel bevat bijvoorbeeld huishoudens in het midden van de bruto-inkomensverdeling.

Het belang van een goede AOW neemt onder andere toe door de groei van het aantal zzp'ers. Doordat zij in mindere mate op andere wijzen pensioen opbouwen, is het belangrijk dat deze groeiende groep voor hun pensioeninkomen kan terugvallen op deze basisvoorziening (zie uitgebreider volgende paragraaf).

Om te zorgen dat de AOW-uitgaven beheersbaar blijven, is de wettelijke pensioenleeftijd geleidelijk verhoogd naar 67 jaar in 2023 [2021]. Eerder is besloten om het premiepercentage te maximeren op 17,9 procent en tot een zeer geleidelijke fiscalisering van de AOW (de zogeheten houdbaarheidsbijdrage). Na 2023 [2021] wordt

---

aanvullende pensioenen, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde (KVS) 2014, pp. 115-117.

156 Zie SVB (2014) *SUWI-Jaarverslag 2013*, Sociale Verzekeringsbank p. 52.

de wettelijke pensioenleeftijd gekoppelde aan de stijging van de levensverwachting. Dit vraagt om een verbetering van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers.
In de *Beleidsagenda 2020* hebben werkgevers en vakbonden, verenigd in de Stichting van de Arbeid, afgesproken dat de arbeidsparticipatie van werknemers van 55 jaar en ouder rond 2020 niet meer mag verschillen van de gemiddelde arbeidsparticipatie van 55-minner. Het moet weer normaal zijn dat werkgevers en werknemers er alles aan doen om, gezond en gemotiveerd, werkend de AOW-leeftijd te halen.

De SER heeft eerder benadrukt dat de AOW een tweeledig sociaal-economische doelstelling heeft[157]. Ten eerste dient deze volksverzekering te voorzien in een volwaardig basispensioen of een bestaansminimum bij ouderdom voor in beginsel alle ingezetenen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben behaald. Ten tweede dient de AOW een stabiele bodem onder aanvullende pensioenregelingen te verschaffen. Het is het fundament van het pensioengebouw. Het belang daarvan wordt onderstreept door de veranderingen in het stelsel van aanvullende pensioenen waardoor er meer risico's bij de deelnemers zijn komen te liggen. De AOW is dus een basisregeling voor zowel het uitbouwen van de aanvullende oudedagsvoorziening als de inkomenspositie van vooral personen met een laag inkomen. De SER benadrukt dat de AOW vraagt om stabiliteit en betrouwbaarheid. Dit is eveneens van belang voor alle varianten die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest. Het geldt in het bijzonder voor de variant die mensen meer vrijheid geeft in hun pensioenopbouw of waar de risicodeling in de tweede pijler aanvullende pensioenen wordt beperkt. In deze varianten ontfermt de overheid als grootste collectiviteit zich over de intergenerationele solidariteit.

5.3 Zzp'ers en pensioen

In paragraaf 2.3.5 kwam aan de orde dat het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking toeneemt. Anders dan werknemers in loondienst zijn zzp'ers zelf verantwoordelijk voor de opbouw van een aanvullend pensioen. Er zijn aanwijzingen dat een deel van hen tijdens het werkzame leven onvoldoende opzijlegt (via een pensioenvoorziening en/of vormen van vermogensopbouw) voor de periode na pensionering.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de pensioenpositie van zzp'ers en hun mogelijkheden om pensioen op te bouwen, recente initiatieven en andere voorgestelde mogelijkheden voor verbetering van hun pensioenpositie. De paragraaf besluit met enkele afrondende opmerkingen.

5.3.1 Pensioenpositie zzp'ers

Zzp'ers, een heterogene groep
Het is van belang in het oog te houden dat zzp'ers een zeer heterogene groep vormen. In zijn advies *Zzp'ers in beeld* (2010) ging de raad reeds in op de diversiteit binnen deze groep en de grote verschillen tussen zzp'ers[158]. Onder meer zijn er verschillen naar opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie en inkomen. Ook zijn er verschillen in de motieven om als zelfstandige werkzaam te zijn (al dan niet bewuste/gewenste keuze). Zo zijn er ook beroepen die doorgaans niet in loondienst (kunnen) worden uitgeoefend, zoals het beroep van vertaler en acteur.
Dit heeft gevolgen voor de wensen en mogelijkheden voor zzp'ers met betrekking tot pensioenopbouw. Een zzp'er immers die voorheen in loondienst was, zal wellicht

---

[157] SER (2005) Advies *Van alle leeftijden*: *Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, p. 63.
[158] Zie bijv. SER (2010) Advies *Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, p. 29 e.v.

aangesloten kunnen en willen blijven bij een pensioenfonds, terwijl dit bij sommige typische zzp-beroepen geen optie is.

Bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw
Binnen het huidige pensioenstelsel worden zzp'ers in het verlengde van de inkomstenbelasting behandeld als ondernemers. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de opbouw van een oudedagsvoorziening in aanvulling op de AOW. Zij kunnen hun aanvullende oudedagsvoorziening op verschillende manieren organiseren: via de derde pijler, spaarregelingen, beleggingen, vermogen in de eigen onderneming en de eigen woning. Daarbij zijn de mogelijkheden voor werknemers om pensioen op te bouwen doorgaans ruimer dan die voor zzp'ers als gevolg van verschillen in de fiscale regels die gelden voor de opbouw van pensioen in de tweede en in de derde pijler.[159]. Ten aanzien van dit verschil heeft de raad eerder bepleit dat de fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw onafhankelijk worden van de soort arbeidsrelatie en dat ondernemers materieel dezelfde mogelijkheden krijgen als werknemers[160]. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de huidige fiscale mogelijkheden niet maximaal worden benut en in die zin geen beperking vormen voor de pensioenopbouw van zelfstandigen ten opzichte van werknemers[161].

Daarnaast zijn er voor een aantal groepen vrije beroepsbeoefenaren verplichtgestelde – en fiscaal gefaciliteerde – beroepspensioenregelingen (11 in totaal)[162]. Hieronder vallen bijvoorbeeld de medisch specialisten, fysiotherapeuten, tandartsen, huisartsen en apothekers. De deelnemers kunnen zowel ondernemer/zzp'er als werknemer zijn[163]. Deze beroepspensioenregelingen worden uitgevoerd door beroepspensioenfondsen[164].

Verder zijn er twee bedrijfstakpensioenfondsen waar bepaalde zelfstandigen/zzp'ers, te weten schilders (BPF Schilders, het pensioenfonds voor de schilders-, afwerkings- en glaszetbranche) en stukadoors (BPF Bouw, het bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid), verplicht bij zijn aangesloten. Onder zelfstandige schilders is er kritiek op de verplichte aansluiting en verlenging van de verplichtstelling.[165]

Ten slotte kunnen zzp'ers die als werknemer bij een pensioenfonds waren aangesloten, hun pensioen bij dat fonds vrijwillig voortzetten[166]. Sinds 2012 is vrijwillige voortzetting met fiscale facilitering mogelijk onder voorwaarden gedurende 10 jaar (voordien gold de fiscale facilitering voor 3 jaar).

Tabel 5.1 zet de mogelijkheden voor pensioenopbouw van zzp'ers en werknemers naast elkaar. Voor wat betreft de tweede pijler dient opgemerkt dat ongeveer 9 procent van de werknemers niet deelneemt aan een collectieve pensioenregeling. Deze zogenoemde 'witte vlek' bestaat uit werknemers die bij een werkgever werken die geen

---

159 Zie bijv. Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader [werkgroep ANP](2013) *Arbeidsvormneutraal pensioenkader: een logische vervolgstap*, Competence centre for Pension Research, Tilburg University, p. 9, 47 e.v..

160 SER (2010) Advies *Zzp'ers in beeld*, p. 127.

161 Min. SZW, Fin, EZ (2013) *Pensioen van zelfstandigen: Onderzoek naar de oorzaken van de beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor,* (bijlage bij Tweede Kamer (2012-2013) 31 311 nr. 97), p. 2. Zie ook SER (2010) Advies *Zzp'ers in beeld*, p. 127.

162 Op basis van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Verplichtstelling is mogelijk als een meerderheid van de beroepsbeoefenaren daarvoor is.

163 In 2013 telden deze fondsen bijna 50.000 deelnemers.

164 Anders dan bedrijfstakpensioenfondsen kennen beroepspensioenfondsen geen paritair bestuur.

165 Zie F. van Alphen (2014) Organisaties zelfstandige schilders tegen verplicht pensioen, *FD Pensioen Pro*, 18 september 2014.

166 Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de verschillende mogelijkheden zie bijv. onderzoeksrapport min. SZW; Fin; EZ (2013) *Pensioen van zelfstandigen,* (bijlage bij Tweede Kamer 31 311, nr. 97).

pensioenregeling heeft en uit werknemers die anderszins geen pensioen opbouwen. Sociale partners streven naar verkleining van de witte vlek[167]. De toegang tot de tweede pijler voor werknemers biedt meer mogelijkheden dan die voor zzp'ers.

Tabel 5.1 Mogelijkheden pensioenopbouw werknemers en zelfstandigen (2014)

Werknemers	Zelfstandigen
1e pijler	
AOW	AOW
2e pijler	
Collectief aanvullend pensioen - Deelname in Bpf, Opf, Brf - Verzekerde regeling via werkgever - Deelname aan regeling via werkgever in premiepensioeninstellig (PPI)	Verplichte deelname in Bpf (schilders, stukadoors) Vrijwillige voortzetting bij pensioenregeling/-uitvoerder van de voormalige werkgever[168] Verplichte deelname in Beroepspensioenregeling (Brf)
3e pijler	
Lijfrente, Banksparen	Lijfrente Banksparen Mogelijkheid om te reserveren via fiscale oudedagsreserve (FOR, IB-ondernemers) Stakingslijfrente
4e pijler, 'oudedagsvoorzieningen'	
Sparen Beleggen Eigen woning	Sparen Beleggen Eigen woning Waarde onderneming

Hoeveel pensioen bouwen zzp'ers op?
Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gedaan naar de pensioenpositie van zzp'ers.

Het recente *Themarapport Pensioen* laat zien dat bijna 60 procent van de zelfstandigen geen pensioen opbouwt. Ongeveer een derde verwacht in de toekomst te weinig pensioeninkomen te hebben[169].
Als belangrijkste redenen waarom geen of weinig pensioenopbouw plaatsvindt, worden de kosten en een gebrek aan financiële middelen genoemd.[170]
Van de zelfstandigen die pensioen opbouwen, geeft 42 procent aan dit te doen via een lijfrenteregeling. Daarnaast maakt 35 procent gebruik van een bankspaarregeling. Eveneens 35 procent bouwt pensioen op via de oudedagsreserve (FOR). Daarbij is niet duidelijk of gebruik van de FOR daadwerkelijk tot opbouw van pensioen leidt. Als dat niet gebeurt, ontstaat een schuld aan de belastingdienst[171].

---

[167] CBS (2010) *Witte vlek op pensioengebied 2010*, CBS, Centrum voor Beleidsstatistiek, tabel 4. Zie ook: Tweede Kamer (2009-2010) 30 413 nr. 136; de brief van de Stichting van de Arbeid aan de minister van SZW. *Onderzoek inventarisatie witte vlek op pensioengebied,* d.d. 7 mei 2010 over onduidelijkheden in de rapportage en het feit dat deze geen verklaring geeft voor een deel van de witte vlek (zie ook Tweede Kamer (2010-2011) 32 043 nr. 29). Gegevens over de pensioenpositie van werknemers die deel uitmaken van de witte vlek zijn niet beschikbaar.

[168] Pensioenwet, art. 54.

[169] ZZP Barometer; ING Economisch Bureau (2014) *Themarapport Pensioen*. Het betreft de uitkomsten van een gezamenlijke enquête van ING en de ZZP Barometer onder 1050 zzp'ers. Drie kwart van de respondenten is 5 jaar of langer actief als zelfstandige, 1 op de 10 werkt ook in loondienst, meer dan de helft is hoger opgeleid. Een derde van de ondervraagden is actief in de zakelijke dienstverlening; andere goed vertegenwoordigde sectoren zijn ICT, communicatie en zorg.
Gegevens voor eerdere jaren laten een vergelijkbaar beeld zien: vgl. SER (2010) Advies *Zzp'ers in beeld*, p. 119.

[170] ZZP Barometer; ING Economisch Bureau (2014) *Themarapport Pensioen*, p. 2. Zie ook SER (2010) *Zzp'ers in beeld*, p. 119 e.v.

[171] Hierbij zij aangetekend dat veel mensen die een FOR hebben, deze niet hebben volgestort. Ook wordt erop gewezen dat de oudedagsreserve in de praktijk wordt gezien als mogelijkheid voor een renteloos uitstel van belastingbetaling. Zie bijvoorbeeld: G.J.B. Dietvorst (2010) *Het pensioen van de zzp'er fiscaal-juridisch bezien: wie is er aan zet?*, NEA paper 28, Netspar. De FOR is onderdeel van de fiscale facilitering van en de fiscale ruimte voor pensioenopbouw.

Ten slotte geeft bijna 40 procent aan ook te sparen (vrije besparingen) ten behoeve van de oude dag[172].

Onderzoek van de ministeries van SZW, Financiën en EZ onder zzp'ers die meer dan 15 uur per week werken, laat zien dat ongeveer 50 procent van hen pensioen opbouwt[173]. Onder pensioenopbouw zijn begrepen derdepijlerproducten, vrije besparingen en besparingen via het bedrijf en vermogen van de onderneming. Van de onderzochte groep zzp'ers kon in 2009 ongeveer 60 procent een pensioen verwachten ter hoogte van 70 procent of meer van het huidige bruto-inkomen, in 2010 is dit aandeel gedaald tot 50. Voor een ongeveer een kwart ligt het tussen de 50 en de 70 procent. De groep die een pensioeninkomen verwacht dat lager is dan 50 procent van het huidige inkomen, is in 2010 gestegen naar 25 procent[174].

In een ander onderzoek zijn vervangingsratio's berekend voor huishoudens met zelfstandigen. Daartoe wordt het bedrag berekend dat huishoudens voor hun oudedagsvoorziening jaarlijks kunnen halen uit AOW, aanvullend pensioen, derde pijler, eigen huis, besparingen, beleggingen en vermogen onderneming[175]. Dit wordt vervolgens afgezet tegen het huidige huishoudinkomen (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Mediane vervangingsratio's 'pensioeninkomen' van huishoudens

leeftijd in jaren	35-49	50-54	55-59	60-64	allen
Bruto, alle huishoudens					
eerste en tweede pijler	0,76	0,63	0,64	0,68	0,71
idem + vrije besparingen	0,82	0,69	0,70	0,77	0,77
idem + onroerend goed	0,87	0,76	0,77	0,84	0,83
Bruto, huish. met zelfstandigen					
eerste en tweede pijler	0,56	0,44	0,40	0,43	0,50
idem + vrije besparingen	0,68	0,55	0,56	0,60	0,63
idem + onroerend goed	0,77	0,69	0,68	0,75	0,74

Bron: M. Knoef, J. Been, R. Alessie [et al] (2013) *Measuring retirement savings adequacy*

Huishoudens met zelfstandigen[176] bouwen minder op in de eerste en tweede pijler dan andere huishoudens en zij compenseren het verschil deels via het eigen huis en door zelf te zorgen voor extra vrije besparingen. Dit kan erop duiden dat zelfstandigen wel bewust met hun pensioen bezig zijn. Wel blijft hun vervangingsratio lager dan die van alle huishoudens en is niet bekend of vrije besparingen ook bedoeld zijn voor pensioen.

Laatstgenoemd onderzoek geeft ook inzicht in de spreiding van de pensioensituatie. Deze blijkt voor huishoudens met zelfstandigen groter dan voor alle huishoudens. Van de helft van alle huishoudens ligt het vervangingspercentage tussen de 66 en 103 procent en van 25 procent lager dan 66 procent. Van de huishoudens met zelfstandigen

---

172 ZZP Barometer; ING Economisch Bureau (2014) *Themarapport Pensioen*, p. 3. Daarnaast bouwt nog een deel pensioen op in eigen beheer (DGA), beroepspensioenregeling of oude werkgever.

173 Min. SZW; Fin; EZ (2013) *Pensioen van zelfstandigen.* De gegevens hebben betrekking op 2009 en 2010.

174 Voor de jaren 2009 en 2010 is gebruik gemaakt gegevens van hetzelfde EIM-panel.

175 M. Knoef, J. Been, R. Alessie, C. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2013) *Measuring retirement savings adequacy: a multi-pillar approach in the Netherlands,*, Netspar design paper 25. M. Knoef, K. Goudswaard, K. Caminada en J. Been (2013) Pensioeninkomens in de toekomst, ESB 98 – nr. 4674 & 4675 *(*13 december 2013), pp. 734-737.

176 D.w.z.huishoudens waarin ten minste een persoon voor meer dan 1225 uur per jaar zzp'er is of ten minste een persoon in de voorbije 10 jaar 2 jaar DGA was. Zie M. Knoef, J. Been, R. Alessie [et.al] (2013) *Measuring retirement savings adequacy*, Netspar p. 51. Op individueel niveau zijn pensioengegevens en vervangingsratio's niet beschikbaar.

ligt van de helft het vervangingspercentage tussen de 52 en 103 procent en van 25 procent ligt het lager dan 52 procent[177].

Wat de pensioenpositie van zzp'ers betreft, verdient verder vermelding dat het kabinet thans een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) laat uitvoeren naar zzp'ers. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt "een inventarisatie van de inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers", omdat er op individueel en huishoudniveau (te) weinig informatie beschikbaar is[178]. Het kabinet heeft onder meer behoefte aan meer inzicht in de mate waarin zzp'ers aan pensioenopbouw doen. Het onderzoek wordt in het voorjaar van 2015 verwacht.

5.3.2 Recente voorstellen en initiatieven

In de discussie over de pensioensituatie van zzp'ers zijn diverse mogelijkheden geschetst en voorstellen gedaan voor verbetering van de pensioenpositie van zzp'ers[179]. Daarnaast zijn er ook initiatieven om pensioenopbouw door zzp'ers te faciliteren.

Aan de hand van onderstaande tabel 5.3 wordt een beknopt overzicht gegeven van deze en de huidige mogelijkheden. Tussen haakjes worden de in hoofdstuk 3 beschreven varianten II en III vermeld; de varianten I (Uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw) en IV (Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling) kunnen, afhankelijk van de vormgeving ervan, overal in het schema worden gepositioneerd.

Tabel 5.3 Huidige en denkbare mogelijkheden pensioenopbouw zzp'ers

	individueel	collectief	solidair
vrijwillig	- individuele pensioenproducten in 3e pijler en vermogenbronnen in 4e pijler, zie tabel 5.1 - (variant III, persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling)	- collectief uitgevoerde vrijwillige pensioenspaarre-gelingen, 3e pijler - PPI	- voor bepaalde groepen zzp'ers: voortzetting bij voormalige uitvoerder - vrijwillige aansluiting bij Bpf - vrijwillig zzp-fonds in de 2e pijler
verplicht	- (variant III + verplichte deelname)	- PPI - collectieve verplichte regelingen	- verplicht zzp-fonds 2e pijler - verplichte voortzetting/aansluiting Bpf - verplichte aansluiting Brf - (variant II, Nationale pensioenregeling)

Hoewel er in het maatschappelijk debat stemmen opgaan om zzp-pensioenen open te stellen voor aanwending als arbeidsongeschiktheidsverzekering, wordt deze mogelijkheid hier niet onderzocht[180].

---

177 M. Knoef J. Been, R. Allesie [et al] (2013) *Measuring retirement savings adequacy*, Netspar 2, tabel 4 en 12.

178 Zie: *Taakopdracht IBO zelfstandigen zonder personeel* (kamerbrief, 21 mei 2014).

179 Zie bijv. Fieke van der Lecq en Alwin Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA paper 24; S.G. van der Lecq en A. Oerlemans (2013) De zzp'er kan bijna met pensioen, *Pensioenadvies*, november 2013, pp. 14-17; S.G. van der Lecq en A.G. Oerlemans (2014) Broeden op zzp-pensioen, *Pensioenadvies*, mei 2014, pp. 11-13; Pensioenfederatie (2013) *Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler* (rapport werkgroep); min. SZW; Fin; EZ (2013) *Pensioen van zelfstandigen*; CPB (2014) *Discussiebijdrage t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel',* CPB-notitie.

180 Wel is er met ingang van 2015 de mogelijkheid van afkoop van een derdepijlerpensioen door langdurig arbeidsongeschikten zonder dat revisierente is verschuldigd *(Belastingplan 2015*, p. 29, 44, 50).

De zes combinaties in de tabel worden hieronder kort toegelicht en daarbij wordt ook ingegaan op de vraag of zij wettelijk zijn toegestaan, praktisch uitvoerbaar zijn en bepaalde voor- en nadelen kennen.

Vrijwillig-individueel
Individuele pensioenproducten in de derde pijler en vermogensbronnen in de vierde pijler zijn bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw. Wat de derde pijler betreft worden deze producten aangeboden door banken, verzekeraars en vermogensbeheerders.
Variant III (persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling, zie paragraaf 3.3.3) biedt eveneens mogelijkheden voor individuele pensioenopbouw op vrijwillige basis.

Vrijwillig-collectief
- Collectief uitgevoerde (vrijwillige) pensioenspaarregelingen (derde pijler).

De afgelopen jaren zijn initiatieven ontplooid voor collectief uitgevoerde derde pijlerproducten voor zzp'ers[181]. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de aspecten vrijwilligheid en flexibiliteit. Via vrijwillige regelingen wordt in een beleggingsfonds fiscaal gefaciliteerd vermogen opgebouwd dat later in een pensioenuitkering kan worden omgezet.
Het kabinet heeft toegezegd wettelijk te regelen dat zelfstandigen die in de derde pijler pensioen opbouwen dit, onder voorwaarden, niet hoeven aan te spreken ingeval ze een beroep moeten doen op de bijstand[182]. Voor 2015 gaat hiervoor een tijdelijke regeling gelden.
- Premiepensioeninstelling (PPI).

Een PPI (tweede pijler) mag alleen zuivere beschikbare premieregelingen aanbieden en dus geen verzekeringstechnische risico's dragen. Het opgebouwde kapitaal dient op pensioendatum omgezet te worden in een (levenslang) pensioen. Als voordelen van een PPI worden genoemd: flexibiliteit, transparantie en lage kosten. Voor een zzp'er biedt een PPI flexibiliteit en collectiviteit.
De PPI is gestoeld op de Europese IORP-richtlijn. Volgens de richtlijn kunnen zelfstandigen zich, afhankelijk van de nationale wetgeving, aansluiten bij een IORP (Institution for Occupational Retirement Provision) zoals een PPI. Volgens de Nederlandse wetgeving mag een PPI thans alleen arbeidsgerelateerde pensioenregelingen uitvoeren i.c. pensioenregelingen voor werknemers. De PPI is daardoor niet toegankelijk voor Nederlandse zzp'ers (eventueel wel voor buitenlandse zzp'ers). Aanpassing van de wetgeving zou aansluiting bij een PPI voor Nederlandse zzp'ers mogelijk maken[183]. Daarmee zou ook de scheidslijn tussen de tweede en derde pijler wijzigen.

Vrijwillig-solidair
- Voor bepaalde groepen zzp'ers: vrijwillige voortzetting bij voormalige uitvoerder (verbetering van deze mogelijkheid).

Deze mogelijkheid pensioen op te bouwen is alleen van toepassing op werknemers die vervolgens zzp'er worden. Vrijwillig voortzetten kan voor zzp'ers gedurende tien jaar en is sinds 2012 voor de gehele periode fiscaal gefaciliteerd.

---

[181] Zoals BrightNL en Brand New Day. Op 1 januari 2015 wordt een door organisaties voor zzp'ers ontwikkelde pensioenspaarregeling operationeel. Zie ook: Brief staatssecretarissen SZW en Financiën aan Tweede Kamer (15 januari 2014*) Zelfstandigen en pensioen,* evenals bijlage Pensioenspaarregeling ZZP 2013.

[182] *Bescherming pensioenopbouw zelfstandigen voor vermogenstoets in de bijstand*, Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 18 december 2014.

[183] E. Lutjens (2011) *De PPI ook voor zelfstandigen?* 22 november 2011, Expertisecentrum pensioenrecht, VU Amsterdam.

De regeling dient gedurende de eerste drie jaar volledig te worden voortgezet (op basis van laatstverdiende loon als werknemer, werkgevers- en werknemerspremie). Van vier tot tien jaar wordt uitgegaan van het actuele inkomen, met als maximum het als werknemer laatstverdiende inkomen.
Dit betekent enerzijds dat de pensioenopbouw in de beginjaren te hoog en te duur kan zijn (ten opzichte van de inkomsten) en anderzijds dat in latere jaren de pensioenopbouw wellicht niet volledig kan zijn ten opzichte van het inkomen dat dan verdiend wordt. Meer flexibiliteit zou hier een oplossing kunnen bieden[184].
Gedeeltelijk betekent het ook een verschuiving van het probleem, in de zin dat de zzp'er na tien jaar vrijwillige voortgezette aansluiting alsnog zelf in de verdere pensioenopbouw moet voorzien.
Bij vrijwillige voortzetting wordt ook het arbeidsongeschiktheidspensioen voortgezet. Zzp'ers komen echter niet in aanmerking voor de WIA, die veelal als basis geldt voor arbeidsongeschiktheidspensioen en de daarbij horende premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. De zzp'er betaalt dus voor een onderdeel waar hij geen gebruik van kan maken. Dit geldt eveneens voor VPL-regelingen. Ook hier kan flexibiliteit een oplossing bieden. Deze flexibiliteit maakt de uitvoering echter duurder.
Een mogelijkheid tot verbetering kan ook zijn om de vrijwillige voortzetting mogelijk te maken tot pensionering.

- <u>Vrijwillige aansluiting bij bedrijfstakpensioenfonds.</u>

Bij de huidige bedrijfstakpensioenfondsen is de bedrijfstak van de werkgever bepalend voor aansluiting. Bij vrijwillige aansluiting zou dit de bedrijfstak moeten zijn waarin de zzp'er werkzaam is. Het is echter niet altijd duidelijk in welke sector de werkzaamheden van een zzp'er vallen. Wel zouden op deze manier hybride zzp'ers pensioen kunnen opbouwen bij het fonds waar zij als werknemer pensioen opbouwen[185].
Vrijwillige aansluiting is op dit moment niet mogelijk; het vereist aanpassing van wetgeving. Vrijwillige aansluiting kan daarnaast het risico van adverse selectie met zich brengen. Dit kan, uitgaande van de huidige doorsneesystematiek, aan de orde zijn als vooral oudere zzp'ers zich aansluiten.

- <u>Vrijwillig zzp-pensioenfonds in de tweede pijler.</u>

Door de instelling van een of meer zzp-pensioenfondsen in de tweede pijler zouden de voordelen van de tweedepijlerfondsen ook beschikbaar komen voor zzp'ers[186]. Dit zou kunnen door zzp'ers als aparte bedrijfstak of beroepsgroep te erkennen. Er kan worden gedacht aan een verplichte regeling, maar ook aan een regeling waarbij sprake is van automatische deelname en de mogelijkheid om desgewenst af te zien van deelname (opt-out). Laatstgenoemde optie zou tegemoet kunnen komen aan de diversiteit binnen de groep zzp'ers. Het is denkbaar dat zzp'ers zelf een solidariteitskring vormen waarmee ze een pensioenregeling uitvoeren die solidariteitskenmerken heeft, zoals herverdeling tussen geluk- en pechgeneraties. Naar verwachting is het draagvlak voor een dergelijke regeling groot genoeg voor levensvatbaarheid op vrijwillige basis, mits de regeling (en daarmee de herverdeling) beperkt in omvang is[187].
Gelet op de flexibiliteit waaraan zzp'ers behoefte hebben (ook gelet op wisselende inkomsten) zou voor een dergelijk fonds een premieregeling eerder in aanmerking komen dan een uitkeringsregeling. Binnen beroepspensioenfondsen is reeds ervaring opgedaan met variabele inleg op basis van gerealiseerde omzet.

---

[184] Flexibiliteit kan wel tot vragen leiden bij deelnemers voor wie deze niet geldt.
[185] Ongeveer 20 procent van de zzp'ers heeft een tweede baan (2^{e} kwartaal 2014). Bron: CBS, Statline.
[186] Een dergelijk fonds zou de vorm van de voorgestelde APF kunnen hebben.
[187] Fieke van der Lecq, Alwin Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA paper 24.

Verplicht-individueel
De in paragraaf 3.3.3 geschetste variant III (persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling) met een daaraan gekoppelde verplichte deelname beoogt verplichte individuele pensioenopbouw.

Verplicht-collectief
- PPI.

Zoals hiervoor aangegeven, is de PPI nog niet toegankelijk voor Nederlandse zzp'ers. De hiervoor geplaatste kanttekeningen bij een PPI met vrijwillige deelname, gelden daarom ook bij verplichte deelname.
- Collectieve verplichte regelingen

Collectieve regelingen (zonder herverdeling) voor zzp'ers zijn momenteel alleen op vrijwillige basis beschikbaar. Voor verplicht gestelde regelingen lijkt bij zzp-organisaties geen draagvlak te zijn.

Verplicht-solidair
- Verplicht Zzp-pensioenfonds in de 2e pijler.

Denkbaar is om een zzp-pensioenfonds op te richten en deelname verplicht te stellen voor alle zzp'ers. Een aandachtspunt hierbij is de afbakening van de groep zzp'ers. Verder moet worden bedacht dat veel zzp'ers niet verplicht willen worden om mee te doen. De traditionele benadering van verplichtstelling via het representativiteitsvereiste zal dan ook niet werken.
- Verplichte aansluiting bij bestaand bedrijfstakpensioenfonds

Een verplichte aansluiting bij een bestaand bedrijfstakpensioenfonds geldt nu voor schilders (BPF Schilders) en stukadoors (BPF Bouw), ook als zij zelfstandige zijn. Bij schilders en stukadoors zijn de werkzaamheden goed te omschrijven en herkenbaar af te bakenen. Dit geldt niet voor vele groepen zzp'ers en dat bemoeilijkt een verplichte aansluiting.
Daarnaast lijken zzp'ers geen voorstander van (verdere) verplichte aansluiting. Dit is thans aan de orde bij het BPF Schilders waarbij ook zzp-schilders verplicht zijn aangesloten.[188]
Daarnaast zou verplichte aansluiting van zzp'ers, gelet op de leeftijdssamenstelling van de groep zzp'ers en gegeven de doorsneesystematiek, nadelig kunnen zijn voor de bestaande deelnemers.
- Verplichte aansluiting bij een beroepspensioenfonds

De bestaande beroepspensioenfondsen zijn alle verplicht gesteld, ook voor beroepsgenoten die ondernemer/zelfstandige zijn.
- Variant II (Nationale pensioenregeling).

In een Nationale pensioenregeling zoals geschetst in paragraaf 3.3.3 zijn alle werkenden, dus ook zzp'ers, verplicht aangesloten. De regeling biedt veel mogelijkheden voor risicodeling.

5.3.3 Afrondend

De afgelopen jaren zijn van verschillende kanten initiatieven genomen die gericht zijn op een verbetering van de pensioenpositie van zzp'ers. Van recente datum is de toezegging van het kabinet dat zzp'ers die een beroep moeten doen op de bijstand, niet langer eerst hun pensioen behoeven op te maken.

De beschouwingen eerder in deze paragraaf laten zien dat de pensioenpositie van (groepen) zzp'ers aandacht behoeft. Het is belangrijk daarbij in het oog te houden dat het gaat om een zeer heterogene groep. Een deel daarvan blijkt goed in staat zelf voor

---

[188] Zie bijv. *http://www.zelfstandigenbouw.nl/nieuws/474/zzp-schilder-wil-keuzevrijheid-pensioen* en *http://zzpbarometer.nl/2014/07/onenigheid-pensioenfonds-van-zelfstandige-schilders/*

zijn oudedagsvoorziening te zorgen, maar er zijn ook groepen waarbij dit niet of in onvoldoende mate het geval is. Het is dan ook van belang dat meer inzicht ontstaat in de pensioenpositie van te onderscheiden groepen zzp'ers. Verwacht mag worden dat het lopende IBO-onderzoek meer inzicht en gegevens zal bieden. Het lijkt wenselijk deze informatie te betrekken bij de verdere oordeelsvorming over de pensioenpositie van zzp'ers en mogelijke beleidsopties om daar verandering in aan te brengen. In dat verband is ook relevant dat het kabinet overweegt de SER in 2015 vragen voor te leggen over doorgroeien en samenwerking van zzp'ers, in de context van veranderende vormen van arbeid en economische bedrijvigheid.

5.4 Integratie wonen en zorg

5.4.1 Algemeen

In de adviesaanvraag van 4 april 2014 vraagt de staatssecretaris van SZW de raad ook in hoeverre "een integrale benadering van vermogensopbouw voor pensioen, zorg en eigen woning wenselijk en mogelijk" is. De adviesaanvraag bevat daartoe enkele subvragen: Wat zijn de voor- en nadelen? Welke mogelijkheden zijn er om een dergelijke benadering te organiseren? Wat is al mogelijk binnen de huidige kaders en komt al voor in de praktijk? Waar zitten de belemmeringen?
In deze paragraaf wordt vooral in beschrijvende en analyserende zin ingegaan op de mogelijkheden van vermogensopbouw voor pensioen en zorg (paragraaf 5.4.2) respectievelijk vermogensopbouw voor pensioen en eigen woning (paragraaf 5.4.3). Voor zover mogelijk wordt daarbij ook een relatie gelegd met de in hoofdstuk 3 geschetste varianten voor een toekomstbestendig aanvullend pensioen en de mogelijkheden die bij die varianten zijn geschetst om pensioen, zorg en eigen woning te verbinden (zie in het bijzonder paragraaf 3.4).

5.4.2 Aanvullend pensioen en zorg

Algemeen: Toespitsing verbinding op lichte ouderenzorg en eigen betalingen zorg
Een goed, dit wil zeggen koopkrachtbestendig pensioen is onder meer gewenst opdat mensen na pensionering hun bestedingspatroon kunnen voortzetten en dat zij niet een beroep hoeven te doen op maatschappelijke voorzieningen (zie paragraaf 3.2). De bestedingsruimte van gepensioneerden wordt (in toenemende mate) mede bepaald door de kosten van zorg in het algemeen en van ouderenzorg (of zorg op hogere leeftijd) in het bijzonder. De veronderstelling is dat zorg in toenemende mate wordt gefinancierd uit eigen betalingen (hogere eigen bijdragen, hogere eigen risico's en versobering van wettelijke verzekerd pakket) en dat gepensioneerden meer de kosten van ouderenzorg gaan dragen. Dat laatste sluit op hoofdlijnen aan bij de opvattingen van de SER. In zijn advies *Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: Een tussentijds advies op hoofdlijnen* (oktober 2012) ging hij onder meer in op de vraag welke langdurige zorg in de toekomst collectief (dan wel individueel) gefinancierd dient te worden (zie kader).

SER en collectief of individueel te betalen kosten van ouderenzorg
Specifiek met betrekking tot de *ouderenzorg* verdient het volgens de SER de voorkeur dat mensen meer individuele verantwoordelijkheid en meer eigen regie krijgen als er sprake is van een lichte zorgvraag. Voor de zware langdurige ouderenzorg (verpleging, verzorging en zwaardere vormen van persoonlijke verzorging) waarvan het gebruik en de kosten zeer scheef verdeeld zijn (zie ook paragraaf 2.3.6), blijft

een collectieve regeling (met collectieve financiering) wenselijk en noodzakelijk[189]. Volgens de SER is het nodig bij het bepalen van de grens tussen lichte en zware vormen van ouderenzorg rekening te houden met onder meer de individuele betaalbaarheid van de desbetreffende zorg en moet de ondersteuning van ouderen zonder voldoende financiële middelen gewaarborgd worden via een vangnet voor de lichte zorgvormen[190].

Pensioen en individueel te dragen zorgkosten

De (verwachte) toename van private kosten voor zorg onderstreept de relatie tussen enerzijds zorg en anderzijds pensioeninkomen.

In de eerste plaats bepalen de toenemende individueel te dragen zorgkosten mede of het pensioen voldoende toereikend is om na pensionering het bestedingspatroon te kunnen voortzetten. Spiegelbeeld daarvan is dat de (te verwachten) toereikendheid van het pensioen mede van belang is (of kan zijn) voor het beleidsmatig bepalen van de grens tussen collectief en individueel te bekostigen (ouderen)zorg. De grotere onzekerheid over de (hoogte van) pensioenen kan hierbij een rol spelen (zie hoofdstuk 2).

In de tweede plaats kan de (te verwachten) toename van private kosten voor zorg het wenselijk maken om pensioen en zorg met elkaar te verbinden (zie paragraaf 2.3.6). Een dergelijke verbinding is aan de orde als mensen tijdig (dit wil zeggen tijdens de periode van pensioenopbouw) eigen voorzieningen opbouwen om (op het niveau van het individu dan wel het huishouden) de private kosten van zorg (onder andere lichtere ouderenzorg) op te hoesten. Deze opbouw kan plaatsvinden via individuele besparingen of, in geval van werknemers, via hun tweedepijlerpensioen; in dat geval wordt 'extra' pensioen opgebouwd dat kan worden aangemerkt als 'kapitaalopbouw voor zorguitgaven'. Dat laatste wordt meer mogelijk naarmate het pensioenstelsel evolueert in de richting van een stelsel met persoonlijk pensioenvermogen (zie paragraaf 3.3 en 3.4). In dit verband is ook het idee van het flexibel benutten van pensioen (op basis van keuzevrijheid) van belang.

Het onderstaande richt zich op de mogelijkheden van zogeheten zorgsparen en zorguitkeringen binnen de tweede pijler[191]. Daarbij dient onderkend te worden dat vermogensopbouw via de tweede pijler als consequentie heeft dat de reikwijdte beperkt blijft tot werknemers die deelnemen aan een pensioenregeling. Dit sluit niet aan bij het huidige karakter van Zvw, AWBZ en WMO, die voor alle burgers gelden.

---

[189] In het buitenland zijn er voorbeelden van speciale verzekeringen waarmee men kapitaal opbouwt om voor zware langdurige ouderenzorg te kunnen aanwenden. In Duitsland, Frankrijk, de VS en Singapore zijn ervaringen opgedaan met een dergelijke kapitaalgedekte Long Term Care Insurance (LTCI). Een dergelijke financieringsbron biedt de mogelijkheid tot een flexibele en eventueel tijdelijke uitkering. Dit is van belang bij zware langdurige ouderenzorg, omdat deze zorgbehoefte zich niet voor iedereen in gelijke mate en over de tijd gelijkmatig verdeeld voordoet.

[190] SER (2012) Advies *Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen,* p. 29.

[191] Deze schets is mede gebaseerd op de (nog) niet gepubliceerde *Technische verkenning financieringsinstrumenten ouderenzorg* (juli 2013) van een werkgroep van de SER-commissie Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg (in het kader van haar voorbereiding van een advies over Betaalbare gezondheidszorg.

Zorgsparen via tweedepijlerpensioen[192] – algemene kanttekeningen[193].
Pensioenfondsen/-uitvoerders kunnen een faciliterende rol spelen bij een eventuele vorm van kapitaalopbouw voor toekomstige individueel te dragen kosten van zorg, in het bijzonder van lichte ouderenzorg. In de kern komt dit neer op het combineren of integreren van pensioen- en zorgsparen. Daartoe hoeft de opbouwsystematiek in principe niet te veranderen[194], maar de hoogte van de opbouw eventueel wel[195]; de wijze van uitkeren van het opgebouwde vermogen ter betaling van toekomstige zorgkosten kan mogelijk wel veranderen[196]. Bij een ongewijzigde uitkeringsystematiek wordt gewerkt met reguliere, maandelijks uit te keren pensioenannuïteiten: mensen krijgen dan een hogere jaarlijkse pensioenuitkering waaruit zij de zorgkosten betalen. Andere opties zijn dat de wijze van uitkeren verandert doordat zorgannuïteiten worden uitgekeerd (extra inkomen op het moment dat zorg nodig is), of doordat de mogelijkheid wordt aangeboden om het aanvullend pensioen vanaf de pensioeningangsleeftijd in te zetten voor de financiering van ouderenzorg[197].

Voor het eventueel integreren van zorg- en pensioensparen via de tweede pijler is de institutionele setting van belang; naargelang deze setting verandert, kunnen varianten meer of minder opportuun worden. Van cruciaal belang daarbij is of de pensioenopbouw met het oog op bekostiging van zorg (in het bijzonder lichte vormen van ouderenzorg) al dan niet verplicht is (zie kader), ook al is het de vraag hoe zo'n verplichtstelling kan worden geregeld (is het mogelijk en door wie?).

Verplichte dan wel vrijwillige kapitaalopbouw voor zorg

Argumenten voor verplichting zijn: het feit dat mensen de toekomstige risico's te laag inschatten en het gevaar dat mensen niet vrijwillig deelnemen aan een regeling omdat ze weten dat ze de zorg ook gratis

---

[192] Kapitaalopbouw voor zorg via de tweede pijler beperkt zich noodzakelijkerwijs tot werkenden die een tweedepijlerpensioen opbouwen; dit komt ook aan de orde in *de Technische verkenning financieringsinstrumenten ouderenzorg*, waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen. Het Verbond van Verzekeraars en Zorgverzekeraars Nederland hebben in 2012 een verkenning gepleegd naar mogelijkheden voor zorgsparen versus zorgverzekeren. Daaruit komt naar voren dat sparen het nadeel heeft dat door ontbreken van solidariteit er substantieel veel vermogen opgebouwd zou moeten worden, waarbij op voorhand onzeker is of hiervan gebruik wordt gemaakt. Risicoverzekeren vraagt om intergenerationele solidariteit, terwijl we te maken hebben met vergrijzing. Tegen die achtergrond zou volgens de verkenning van het Verbond en ZN een mengvorm het meest voor de hand liggen: verzekeren met vermogensopbouw, waarbij de ontsluiting van het vermogen is gekoppeld aan de zorgbehoefte. Dit vergt echter meer statistisch inzicht in het risico dan thans voorhanden is.

[193] Er wordt hier niet ingegaan op de rol die pensioenfondsen kunnen hebben bij financiering van zorgvastgoed of op de adviserende rol die pensioenuitvoerders kunnen hebben bij het omzetten van de eigen woning in geld of andere financiële producten. Voorbeelden zijn de benutting van hun inkoopkracht bij het verkopen van de woning en het aanschaffen van woon-zorg-arrangementen die worden aangeboden door woningcorporaties of verhuurorganisaties. Zie ook: WRR (2014) *Op maat voor later: Maatschappelijke initiatieven op de snijvlakken van wonen, zorg en pensioenen*, verkenning Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

[194] In veel voorstellen wordt uitgegaan van de huidige opbouwsystematiek zoals die nu bij de aanvullende pensioenen wordt gehanteerd. De vraag is echter of de doorsneepremie geschikt is voor zorgsparen. Bovendien kunnen oudere generaties – of generaties die reeds pensioen opbouwen – moeilijk genoeg sparen voor de zorgkosten voor de eigen generatie.

[195] Pensioenfondsen berekenen, bij een dergelijke combinatie van pensioen- en zorgsparen, de pensioenuitkering niet alleen op basis van de kans dat iemand overlijdt, maar ook op basis van het risico dat iemand beroep doet op zorg (vanwege bijvoorbeeld lichamelijke beperkingen).

[196] Zie: N. Kortlever (2013) *Collectief zorgsparen voor solidaire financiering ouderenzorg*, maart 2013, PGGM.

[197] Dit kan door toe te staan dat de gepensioneerde, bijvoorbeeld op de pensioeningangsdatum (of op een vaste, latere leeftijd), een bepaald percentage van de opgebouwde pensioenaanspraak als lumpsum krijgt uitgekeerd (los van de maandelijkse betaling van het pensioen). Dit uitgekeerde bedrag kan bijvoorbeeld dienen voor aanpassingen van de woning of worden ingezet voor de aanschaf van een private verzekering voor ouderenzorg.

kunnen krijgen c.q. de kosten op anderen kunnen afwentelen. Ook voorkomt verplichting averechtse selectie, dit wil zeggen dat mensen die verwachten geen kosten te maken (de zogenaamde 'goede risico's') niet deelnemen aan een vrijwillige regeling met mensen die verwachten veel kosten te maken. Met andere woorden: via verplichtstelling kan de overheid een bepaalde mate van risico- en/of inkomenssolidariteit binnen de regeling brengen, indien daaraan waarde wordt gehecht.

In geval van vrijwillige kapitaalopbouw is er een kans dat mensen die er het meest baat bij hebben (mensen die een relatief grote kans hebben op relatief hogere kosten), geen kapitaal opbouwen en is het onduidelijk of mensen wel een voldoende hoog bedrag opbouwen om de toekomstige individuele behoefte aan lichte ouderenzorg of de hogere eigen betalingen te kunnen betalen. Is dat niet het geval, dan bestaat de kans dat zij in de problemen komen of alsnog een beroep doen op de overheid (via het vangnet). De groep waar het hier om gaat, zijn mensen met relatief lage inkomens en weinig vermogen, maar (nog niet voorzienbare) relatief hoge zorgkosten.

Een en ander neemt niet weg dat er ook tussenvormen denkbaar zijn. Aan de ene kant kan voor regelingen waarbij de deelname vrijwillig is, bijvoorbeeld worden gewerkt met gerichte financiële stimuli om bepaalde groepen te stimuleren tot vermogensopbouw. Aan de andere kant kunnen verplichte regelingen bepaalde vrijheidsgraden bevatten, bijvoorbeeld de mogelijkheid van een opt-out als men zekerheid kan bieden dat op andere wijze kan worden voorzien in de dekking voor toekomstige zorguitgaven.

Aan het integreren van zorgsparen met pensioensparen (via het tweedepijlerpensioen) kleeft een aantal mogelijke voor- en nadelen.
Enerzijds leidt integratie tot één financieringsstroom voor grote uitgaven op de oude dag (met uitzondering van de collectief gefinancierde langdurige ouderenzorg), kent dit relatief lage uitvoeringskosten (vanwege de bestaande infrastructuur), en zorgt het voor het delen van zorgrisico's. Door de (eventuele) verplichtstelling is de financiële toegankelijkheid tot lichtere vormen van ouderenzorg gewaarborgd (voor werknemers die zijn aangesloten bij een pensioenfonds).
Anderzijds zijn er algemene, praktische en (uitvoerings)technische bezwaren.
Ten eerste is er de wijze waarop het sparen verplicht wordt gesteld (zie hierboven). Ten tweede wordt de tweede pensioenpijler mogelijk zwaarder belast door koppeling aan een extra risico, en wordt het sparen voor zorg onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg: de pensioenaanspraken vormen dan niet alleen een verzekering van het langlevenrisico, maar ook van het zorgrisico (risico op situatie dat beroep op zorg plaatsvindt). De ontwikkeling dat steeds meer mensen te maken hebben met een chronische ziekte waarmee ze langer kunnen leven, leidt tot een stapeling van risico's.
Ten derde is onduidelijk op welke zorg er uiteindelijk een aanspraak bestaat; gezien de medisch-technologische ontwikkelingen is lastig in te schatten wat het opgebouwde vermogen uiteindelijk waard is in termen van het zorgpakket.
Verder is van belang dat het gemiddelde aanvullende pensioen niet erg hoog is en dat het derhalve maar een beperkte bijdrage kan leveren in de kosten. Ook neemt niet iedereen (zoals zelfstandigen) deel aan de tweede pijler.
Ten slotte belemmert de diversiteit in pensioenregelingen een uniforme uitvoering van zorgsparen via de tweede pensioenpijler.

Tot slot
Aan de verschillende vormen van bekostiging van individueel te financieren zorg (in het bijzonder lichte ouderenzorg) via de tweede pijler zijn uiteenlopend af te wegen en nader te doordenken aspecten verbonden. Van doorslaggevend belang is de toereikendheid van het pensioeninkomen om ook private kosten van zorg (in het bijzonder ouderenzorg) te dragen.
De conclusie van een beleidsmatige afweging wordt mede bepaald door het antwoord op de vraag of al dan niet moet worden uitgegaan van de huidige institutionele setting met betrekking tot aanvullende pensioenregelingen.

5.4.3 Combinaties van wonen en pensioen

Binnen de verschillende pijlers van de oudedagsvoorziening wordt de eigen woning tot de vierde pijler gerekend, samen met vrije besparingen en vermogen. Geregeld komt de vraag naar voren of de besparingen in de tweede pijler en deze vierde pijler niet meer in samenhang moet worden bezien[198].
Combinaties tussen de tweede pijler pensioenopbouw en de eigen woning kunnen – in theorie – tot een betere individuele financiële planning leiden en het pensioen beter af stemmen op de levensloop. Naar de toekomst toe zal de vraag hiervoor mogelijkerwijs toenemen, doordat voor starters op de woningmarkt de eis geldt dat indien zij gebruik willen maken van de hypotheekrente-aftrek (HRA), er sprake moet zijn van een volledige annuïtaire aflossing. Deze huishoudens bouwen dan via hun eigen huis meer vermogen op in de vierde pijler dan huurders. Gesteld zou daarom kunnen worden dat huurders daarom over het algemeen meer pensioen zouden moeten opbouwen dan kopers. Wel dient daarbij bedacht te worden dat van de woningvoorraad 40 procent uit huurwoningen bestaat, dat de verdeling koop-huur afhankelijk is van inkomen en leeftijd/levensfase en dat mensen kunnen wisselen tussen huur- en koophuizen.

Beleidsopties voor verbindingen tussen pensioen en wonen
Combinaties tussen pensioen en wonen kunnen worden bekeken vanuit twee verschillende perspectieven. Allereerst kan worden bekeken hoe pensioenvermogen kan bijdragen aan de eigen woning, waarbij er dus een verschuiving is van de tweede pijler naar de vierde pijler. Andersom zou ook de eigen woning kunnen bijdragen aan een pensioen, dus een verschuiving van de vierde pijler naar een pensioeninkomen.

Pensioenvermogen gebruiken voor aflossing hypotheek
Binnen de optie om pensioenvermogen te benutten voor de eigen woning zijn twee mogelijke beleidsopties te onderscheiden[199], namelijk het inzetten van de pensioenpremie en het inzetten van reeds opgebouwd pensioenvermogen:

- *Inzet van pensioenpremie voor aflossen hypotheek*: Bij deze variant zouden mensen hun pensioenpremie (tijdelijk) kunnen inzetten voor het aflossen van hun hypotheek, met dus een lagere pensioenopbouw tot gevolg. Dit zou zowel kunnen als reguliere aflossing dan wel als extra aflossing van een hypotheek. Op die manier wordt mensen in beginsel flexibiliteit geboden om tot een andere financiële planning te komen.
  De effecten van het voorstel om pensioenpremie in te zetten voor de aflossing van een hypotheek zijn echter beperkt. Naar verwachting zal de jaarlijkse hypotheeklast slechts met maximaal een paar tientjes per maand dalen. Deze variant is financieel gezien dan ook niet aantrekkelijk voor deelnemers vanwege de hogere belasting voor pensionering en het hogere rendement op pensioen in vergelijking met de nettohypotheekrente[200]. Deze variant staat bovendien op gespannen voet met de doorsneesystematiek: jongere deelnemers kunnen door

[198] Zie ook: brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over de 'Voortgang verkenning met inzet pensioen voor aflossing woningschuld' d.d. 28 november 2014 (Tweede Kamer (2014-2015) 32 043, nr. 233).

[199] Daarnaast bestaat ook de optie om pensioenvermogen in te zetten als waarborg voor een hypotheek op een huis. Kopers van een huis kunnen dan pensioen als onderpand voor een eventuele restschuld inzetten bij een gewenste verhuizing. Administratief is dit echter zeer bewerkelijk en daarom wordt deze variant niet meegenomen in deze analyse. In Zwitserland mogen individuen het opgebouwde pensioen inzetten als onderpand bij de aanschaf van een woning waardoor men een lagere hypotheekrente betaalt. Vanaf hun 50e mogen ze maximaal de helft van het opgebouwde pensioen inzetten als onderpand en drie jaar voor de pensioenleeftijd mag men het pensioenvermogen niet meer gebruiken.

[200] Zie N. Kortleve en M. Loois, Pensioen inzetten voor hypotheekaflossing, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken,* TPV 2014/34.

de inzet van hun premie voor de aflossing van hun hypotheek ‘ontsnappen’ aan de solidariteitsbijdrage aan oudere werknemers via de doorsneepremie.

- *Inzet van pensioenaanspraak*: Een variant waarbij men een deel van het pensioen afkoopt om te gebruiken als extra aflossing, reguliere aflossing of als startkapitaal bij aankoop huis, kan wellicht meer effect hebben. Hierbij rekent men fiscaal af over de onttrekking aan de opbouw. Daarbij geldt dat wanneer het pensioenvermogen eenmaal is opgenomen, het onttrokken bedrag niet meer teruggestort kan worden in het pensioen (de fiscale ruimte kan niet hergebruikt worden). In het buitenland bestaat een dergelijke variant, bijvoorbeeld in Zwitserland, Canada en de Verenigde Staten. Bij deze variant kan meer vermogen worden gebruikt voor de eigen woning dan de premievariant. De effecten van afkoop hangen daarbij sterk af van de omvang van het pensioenvermogen dat men mag afkopen.
  Deze variant brengt echter een belangrijk risico met zich mee: de toereikendheid van het pensioeninkomen. Omdat de meeste mensen voordeel op korte termijn prefereren boven voordeel op lange termijn, bestaat het risico dat mensen pensioenkapitaal inzetten ondanks dat dit financieel ongunstig is voor de deelnemer zelf: fiscaal ongunstig (afrekenen over opgenomen pensioenkapitaal) en gezien het feit dat een woning een risicovolle belegging is en veelal minder rendement oplevert dan een goed gespreide pensioenportefeuille. Het risico op lagere pensioeninkomens in de toekomst is daarom groot.

  De effectiviteit van de inzet van pensioenaanspraak is voor jongere deelnemers (jonger dan 30 jaar) zeer beperkt, omdat de kosten voor het advies over het wel of niet gebruiken van deze mogelijkheid en het verlies aan belastingaftrek wel eens hoger kunnen zijn dan het opgebouwde pensioen. Ook voor oudere werknemers (tot circa 45 jaar) biedt het slechts in beperkte mate een oplossing, omdat zij, gelet op de opbouwsystematiek, maar enkele duizenden euro's kunnen onttrekken, waarbij het onttrekken tot een aanzienlijk lager pensioen leidt.

  Daarbij speelt het ook een rol dat men in de opbouwfase van het pensioen over het algemeen nog geen goed beeld heeft hoeveel pensioen er in de toekomst nog zal worden opgebouwd en nodig zal zijn. Om de nadelen te mitigeren, zou als alternatief gedacht kunnen worden aan een variant waarbij het pensioenkapitaal enkel op pensioendatum kan worden ingezet voor de aflossing van een hypotheek. In de toekomst zal dit echter minder nodig zijn, doordat hypotheken binnen dertig jaar afgelost dienen te worden. Het kunnen aanwenden van pensioenvermogen het aflossen van een hypotheek zou wel moeten worden begrensd op het moment van pensioneren, ook om op die manier selectieproblemen te voorkomen.

  Het kunnen aanwenden van het pensioenvermogen voor hypothecaire aflossingen lijkt eenvoudiger te realiseren in de varianten met persoonlijk pensioenvermogen dan bij uitkeringsregelingen.

Voor de inzet van pensioenpremie of pensioenopbouw geldt als een belangrijk punt van aandacht de vraag of dergelijke keuzemogelijkheden passen binnen het (Europeesrechtelijk) kader rond gelijke behandeling. De inpassing van het premievoorstel heeft tot gevolg dat vrouwelijke werknemers, die gebruikmaken van een pensioenregeling die met actuariële premies worden bekostigd en die gebruik-maken van de keuzemogelijkheid, meer hypotheek kunnen aflossen dan hun mannelijke

collega's. Dit is in strijd met de verdragsrechtelijke bepalingen (als neergelegd in artikel 10 Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 21, 23 van het Handvest voor grondrechten van de EU), alsmede de Europese Richtlijn (zoals 2006/54/EG) en Nederlandse wetten voor gelijke behandeling. Bovendien leiden deze varianten tot extra uitvoeringskosten bij werkgevers en pensioenuitvoerders. Nader onderzoek is daarom nodig.

Eigen woning inzetten voor extra pensioeninkomen
De tweede mogelijkheid om woningbezit en pensioen te combineren betreft het omzetten van de eigen woning in inkomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het huis te verkopen en kleiner te gaan wonen of te gaan huren. De (over)waarde van de verkoop van het huis zou kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld de aanschaf van een lijfrente.
Een geavanceerdere mogelijkheid daartoe is bijvoorbeeld de omkeerhypotheek. Dit zijn leningen waarbij de waarde van de woning wordt omgezet in een uitkering en de eigenaar van de woning eigenaar blijft en het recht behoudt om in de woning te blijven wonen (de VS en Ierland kennen dergelijke regelingen waarbij de uitkering afloopt als de eigenaar de woning verlaat). Het voordeel van omkeerhypotheken is dat een deelnemer een deel van zijn vermogen expliciet kan onttrekken uit de waarde van zijn huis. Dit vermogen kan worden aangewend voor de kosten van levensonderhoud. De omkeerhypotheken zijn echter zeer complexe producten. Mede daarom wordt dit product nog maar weinig gebruikt. Volgens onderzoekers zal betere voorlichting daar geen verandering in brengen[201]. Bovendien kan de opbrengst van dit product fors tegenvallen[202]. Mede door de lage rente van dit moment zijn de opbrengsten van de annuïteit gering. Ook zal de aanbieder van het product rekening houden met het feit dat men een risico loopt doordat men erg afhankelijk is van de toekomstige ontwikkelingen van een lokale woningmarkt en de invloed van de vergrijzing daarop[203] en selectie-mechanismen een rol kunnen spelen (dit product is gunstig voor gezonde, langlevende deelnemers). Daarnaast neemt de verstrekker van de omkeerhypotheek het macro-langleven-risico op zich: de investering komt immers pas vrij bij overlijden van de eigenaar. Ook zal de verstrekker van de omkeerhypotheek een vergoeding moeten vragen voor het investeren in illiquide goederen en rekening moeten houden met mogelijke beperkingen in zijn diversificatiestrategie. Dit draagt niet bij aan de aantrekkelijkheid van dit product.

Door de inzet van de 'vierde pijler' (de eigen woning) voor pensioeninkomen, zijn eventueel minder pensioenbesparingen noodzakelijk. De opties voor omkeerhypotheken zouden in principe aan kunnen sluiten op alle gepresenteerde varianten uit hoofdstuk 3, hoewel er wel vraagtekens gezet kunnen worden bij de aantrekkelijkheid dit product uit te voeren.

Conclusie
De eigen woning kan worden gezien als bestanddeel van de vierde pensioenpijler. De invloed op het pensioen gaat enerzijds via lagere woonlasten (indien hypotheekvrij) en kan anderzijds lopen via het omzetten van het vermogen van de eigen woning in inkomen. Dit laatste kan via bijvoorbeeld verkoop of via zogenoemde omkeerhypotheken. In beide gevallen is de opbrengst afhankelijk van vele factoren en daarmee onzeker. Bovendien kan de vraag worden gesteld of dergelijke combinaties niet te veel ten koste gaan van de toereikendheid van het pensioen. Daarnaast bestaan er

---

[201] Zie T. Davidoff, P. Gerhard en Th. Post (2014*) Reverse Mortgages: What Homeowners (Don't) Know and How it Matters*, Working Paper, Maastricht University.

[202] Zie J. Conijn, B. Kramer, J. Rouwendal en F. Schilder, Woningbezit ter bekostiging van zorg en pensioen, *Economisch Statistische Berichten* [ESB], 99 – nr.4696, (23 oktober 2014).

[203] PBL (2013) *Vergrijzing en woningmarkt*.

een aantal juridische en uitvoeringstechnische haken en ogen. Nader onderzoek is daarom noodzakelijk.

5.4.4 Randvoorwaarden verbinding wonen, pensioen en zorg

Een verbinding tussen pensioen, wonen en zorg kan in bepaalde situaties voordelen bieden voor de betrokkenen (bijvoorbeeld bij het inzetten van een deel van het pensioenvermogen om het huis aan te passen aan de gewijzigde levensomstandigheid op oudere leeftijd). Maar hier moet zorgvuldig mee worden omgegaan, omdat het ten koste kan gaan van de mogelijkheid het langlevenrisico te blijven delen vanwege ongewenste risicoselectie. Het vraagt om nadere doordenking en om een goede keuzearchitectuur. Het onttrekken van pensioenvermogen in de uitkeringsfase kan ten koste gaan van het delen van het langlevenrisico. Het inzetten van pensioenkapitaal tijdens de opbouwfase kan al snel ten koste gaan een goed pensioen later, terwijl een goed pensioen nog steeds de beste garantie is voor het opvangen van zorgkosten op hogere leeftijd. Verder vinden mensen het leggen van verbindingen tussen wonen, pensioen en zorg heel ingewikkeld. Eventuele combinaties dienen dan ook zo eenvoudig mogelijk worden gehouden met goede voorlichting over mogelijke consequenties voor het pensioenresultaat.

Den Haag, 20 februari 2015

M. I. Hamer	V.C.M. Timmerhuis
voorzitter	algemeen secretaris

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 1

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociaal-Economische Raad
De heer ir. W. Draijer
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
dhr. drs J.M. Landman

T 070 333 48 34
JLandman@minszw.nl

Onze referentie
2014-0000050407

Datum 04 APR 2014
Betreft Adviesaanvraag Brede maatschappelijke dialoog toekomst pensioenstelsel

Geachte heer Draijer

In 2014 zal het kabinet een brede dialoog voeren over de toekomst van ons pensioenstelsel. Ik neem daartoe de regie op het verzamelen en ordenen van inzichten en ideeën en zal daarvoor met vele maatschappelijk betrokkenen gesprekken voeren, spelers bij elkaar brengen en aansluiting zoeken bij reeds in gang gezette of nog komende initiatieven. Ik wil borgen dat alle belangen worden gehoord en meegenomen bij een oriëntatie op de toekomst. Een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de oudedagsvoorziening wat betreft de aanvullende pensioenen is een waardevol onderdeel van de bredere dialoog over het pensioenstelsel.

Met deze brief stuur ik u mijn adviesaanvraag. Dit sluit aan bij de recente afspraken die het kabinet heeft gemaakt met een aantal Kamerfracties in het kader van de wijzigingsvoorstellen Witteveen 2015.[1] Een van de afspraken is om de SER te vragen uiterlijk eind 2014 te adviseren in het kader van de brede dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel. Daarin wordt de SER bovendien gevraagd om in de adviesaanvraag ook te betrekken de relatie tussen vermogensopbouw voor pensioen, zorg en de eigen woning.

Waarom een brede maatschappelijke dialoog?

Nederland kent een sterk pensioenstelsel dat ook internationaal wordt gewaardeerd. Ondanks zijn sterke basis is de afgelopen jaren gebleken dat het stelsel kwetsbaarheden kent. Dat werd vooral zichtbaar met de crisis van 2008.

[1] Kenmerk: AFP/2013/865U

Het is duidelijk dat er op een andere manier met risico's moet worden omgegaan en dat er onderhoud nodig is op het gebied van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. Daartoe werk ik aan de herziening van het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen.

Maar er is meer nodig dan financieel onderhoud alleen. In de maatschappij is een andere houding ten aanzien van het pensioenstelsel merkbaar. De vanzelfsprekendheid waarmee de inrichting van het pensioenstelsel werd bezien heeft plaats gemaakt voor een meer kritische houding. Steeds meer organisaties en mensen stellen vragen bij ons huidige pensioenstelsel. Daarbij zijn er ook demografische, economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociaal-culturele ontwikkelingen die vragen om een hernieuwde blik op het stelsel. Zo hebben langetermijnontwikkelingen zoals de vergrijzing, de veranderende relaties in de arbeidsmarkt en de individualisering gevolgen voor hoe je het pensioenstelsel kunt vormgeven.

Om huidige en toekomstige generaties een goed en maatschappelijk geaccepteerd en vertrouwd pensioen te kunnen bieden, moeten de bouwstenen van het stelsel en de houdbaarheid daarvan worden bezien tegen de achtergrond van een veranderende maatschappelijke omgeving en samenleving.

Afbakening en vragen

De vragen die ik de SER wil voorleggen vinden haar basis in de Beleidsdoorlichting Pensioenbeleid[2] en het recent door mij aan de Tweede Kamer gestuurde CPB rapport "Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek"[3]. Ik wil u vragen beide rapportages te betrekken in uw advisering.

De kernvraag is hoe de SER aankijkt tegen pijler van de aanvullende pensioenen in de toekomst en welk transitiepad daarvoor nodig is. Ik wil u vragen daarover te adviseren en in ieder geval in te gaan op de volgende thema's en de daarbij benoemde onderliggende vragen:

Collectiviteit, keuzevrijheid en maatwerk

- Wat zijn de voor- en nadelen van keuzevrijheid van individuele werknemers? (bijv. zorgverzekeringsmodel)
- Hoe kan desgewenst meer ruimte voor keuzevrijheid en maatwerk worden geboden in de opbouwfase van pensioen, bij de aankoop van pensioen en

[2] Kenmerk: 2013/0000180086
[3] Kenmerk: 2013/0000153731

in de uitkeringsfase? Hoe kan daarbij wel worden geprofiteerd van voordelen van collectiviteit?

- Wat is al mogelijk binnen de huidige kaders en komt al voor in de praktijk? Waar zitten de belemmeringen?
- Wat is er nodig om tot de gewenste mate van keuzevrijheid en collectiviteit te komen?
- Hoe kijkt de SER aan tegen het instrument van de verplichtstelling tegen de achtergrond van de gewenste mate van keuzevrijheid en collectiviteit?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het organiseren van aanvullend pensioen op branche- en sectorniveau? Wat zijn eventuele alternatieven?

Risicodeling en/of herverdeling

- Zijn risicodeling en herverdelende solidariteit in het pensioenstelsel wenselijk? Zo ja, in welke vormen en in welke mate? Wat betekent dit specifiek voor jongere en oudere generaties?
- Zijn er in het huidige stelsel onwenselijke vormen van solidariteit?
- Welke mogelijkheden zijn er om wenselijke vormen te organiseren en onwenselijke vormen te voorkomen?
- Wat is al mogelijk binnen de huidige kaders en komt al voor in de praktijk? Waar zitten de belemmeringen?
- Wat is er nodig om tot de gewenste vorm van risicodeling en (herverdelende) solidariteit te komen?
- Hoe verhoudt dit zich tot de doorsneesystematiek, welke alternatieven zijn er en welke transitiepaden heeft de SER voor ogen?
- Is het wenselijk en en mogelijk om in de pijler van aanvullende pensioenen de eigendomsrechten (beter) vast te leggen? Zo ja, op welke wijze en met welke consequenties?

Vermogensopbouw voor pensioen, zorg en eigen woning

- In hoeverre is een integrale benadering van vermogensopbouw voor pensioen, zorg en eigen woning wenselijk en mogelijk? Wat zijn de voor- en nadelen?
- Welke mogelijkheden zijn er om een dergelijke benadering te organiseren?
- Wat is al mogelijk binnen de huidige kaders en komt al voor in de praktijk? Waar zitten de belemmeringen?
- Wat is er nodig om tot een integrale benadering van vermogensopbouw voor pensioen, zorg en eigen woning te komen?

Dilemma's

De drie hierboven genoemde thema's staan niet los van elkaar. De onderlinge samenhang tussen de vraagstukken roept de vraag op welke dilemma's ontstaan wanneer een bepaalde invulling wordt gegeven aan de verschillende thema's. Indien bijvoorbeeld wordt gekozen voor meer keuzevrijheid kan dat gevolgen hebben voor de mate van solidariteit. Ik wil u vragen in uw advisering in te gaan op deze dilemma's en de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan.

Datum

Onze referentie
2014-0000050407

Doorlooptijd

Het kabinet ontvangt het advies graag uiterlijk in december 2014.
Reflecteren op het pensioenstelsel is geen unieke activiteit van Nederland. Ook in het buitenland zijn landen bezig of bezig geweest hun pensioenstelsel af te zetten tegen de maatschappelijke verwachtingen en zo nodig aanpassingen of hervormingen door te voeren. Ik verzoek u om ook de (recente) ervaringen met soortgelijke exercities in het buitenland mee te nemen in uw adviesvoorbereiding.

Met vriendelijke groet,
de Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma

Centraal Planbureau

Bijlage 2

CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Jan Bonenkamp en Marcel Lever

Aan: Commissie Toekomst Pensioenstelsel

Datum: 20 februari 2015
Betreft: Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse

1 Inleiding

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) advies gevraagd over hoe de pijler van de aanvullende pensioenen er in de toekomst moet uitzien en hoe de aanpassing moet verlopen. Het is nog niet bekend hoe het toekomstige stelsel eruit komt te zien. In de discussie hierover komen onder meer afschaffing van de doorsneesystematiek en de keuze tussen opbouw van annuïteiten in een collectieve pensioenpot en opbouw van vermogen via individuele rekeningen aan de orde. Een eventuele afschaffing van de doorsneesystematiek en/of overgang op opbouw van vermogen via individuele rekeningen leidt tot transitieproblematiek. De SER-Commissie Toekomst Pensioenstelsel heeft een werkgroep gevraagd na te gaan welke alternatieven en overgangspaden mogelijk zijn. De werkgroep heeft het CPB gevraagd deze problematiek vanuit economisch perspectief te analyseren. Deze notitie bevat de gevraagde analyse. Het juridische perspectief komt in een andere notitie aan bod.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Paragraaf 2 bespreekt de oorzaken van herverdeling door de doorsneesystematiek en paragraaf 3 de mogelijke alternatieven. Paragraaf 4 schetst een conceptueel kader voor de transitie en paragraaf 5 de veronderstellingen van de analyse. Paragraaf 6 verkent de transitiepaden en paragraaf 7 plaatst deze in het bredere perspectief van het huidige dekkingstekort. Paragraaf 8 gaat in op de rentegevoeligheid van de transitieproblematiek. Paragraaf 9 verkent andere oplossingen voor de transitie, namelijk een schuif tussen de tweede en de eerste pijler en een beperking van de omkeerregel. Paragraaf 10 bevat de conclusies.

2 Herverdeling door doorsneesystematiek

Herverdeling tussen deelnemers aan pensioenregelingen met een doorsnee-systematiek wordt in de eerste plaats veroorzaakt doordat op individueel niveau geen rekening wordt gehouden met de verschillen in beleggingshorizon tussen deelnemers. In het doorsneesysteem ontvangt een jongere deelnemer voor een bepaalde premie eenzelfde pensioenopbouw als een oudere deelnemer, hoewel de inleg van de jongere langer kan renderen. Een jongere betaalt eigenlijk te veel premie voor de opbouw die daar tegenover staat, en een oudere te weinig als de jaarlijkse indexatie van de pensioenen gemiddeld lager is dan de behaalde rendementen.

Jongeren betalen door het negeren van deze tijdswaarde mee aan de pensioenopbouw van oudere generaties en ontvangen als compensatie hiervoor, wanneer ze zelf ouder zijn, een subsidie op hun pensioenopbouw van de generaties die dan jong zijn. De pensioenregeling is hierdoor deels omslaggefinancierd. Deze impliciete afspraak tussen generaties heeft invloed op het cumulatieve rendement. Het rendement op overdrachten tussen jongere en oudere deelnemers wordt namelijk bepaald door de loon- en de werkgelegenheidsgroei. Deze groeipercentages liggen onder normale economische omstandigheden lager dan het rendement op de kapitaalmarkt. Met andere woorden, een gegeven premie-inleg levert, *ceteris paribus*, in een pensioencontract met de doorsneesystematiek een lagere pensioenuitkering op dan in een regeling zonder omslagelement. Hier staat tegenover dat in een regeling zonder omslagelement gemiddeld meer vermogen nodig is.

Afschaffen van de doorsneesystematiek komt dus in wezen neer op een afschaffing van een stuk omslagfinanciering. De baten hiervan vallen toe aan alle toekomstige generaties. Een overgang zonder generatie-effecten is alleen mogelijk door een permanente last op alle toekomstige generaties te leggen die het voordeel dat zij hebben van afschaffing van de doorsneesystematiek tenietdoet. Paragraaf 9 licht toe dat dit mogelijk is via een hogere staatsschuld of via herverdelende belastingen van jongeren naar ouderen. Als de overgang begrensd in de tijd plaatsvindt, zullen sommige generaties er voordeel van ondervinden en andere nadeel.

Herverdeling in de doorsneesystematiek ontstaat in de tweede plaats doordat bij de premie en de opbouw van rechten geen rekening wordt gehouden met verschillen in levensverwachting tussen individuele deelnemers. Dit is ongunstig voor deelnemers met een gemiddeld lagere levensverwachting (laagopgeleiden, mannen) en gunstig voor degenen met een hogere levensverwachting (hoogopgeleiden, vrouwen). Een deelnemer met een lage levensverwachting ontvangt immers gemiddeld korter een pensioenuitkering, hoewel hij of zij dezelfde premie betaalt (in procenten van het pensioengevend salaris) als een deelnemer met een hoge levensverwachting.

3 Alternatieven doorsneesystematiek

Er zijn verschillende alternatieven mogelijk om de herverdeling tussen jong en oud, die het gevolg is van de doorsneesystematiek, te elimineren. Mogelijke alternatieven zijn:

1. Degressieve opbouw, met een doorsneepremie en een opbouw die afneemt met de leeftijd van de deelnemer.
2. Progressieve premies, met een doorsneeopbouw en een premie die toeneemt met de leeftijd van de deelnemer.
3. Rendementsindexatie, met een hogere of meer zekere indexatie in ruil voor een lagere initiële opbouw.
4. Individuele rekeningen, waarop het vermogen gelijk is aan de gestorte premie en de behaalde nettorendementen.

De keuze tussen de alternatieven hangt mede af van de aard van de aanspraken in een nieuw pensioencontract. Degressieve opbouw, progressieve premies en rendementsindexatie passen bij opbouw van aanspraken in termen van annuïteiten. Individuele rekeningen zijn geschikt bij opbouw van vermogen, dat in een later stadium mogelijk wordt omgezet in annuïteiten.

De herverdeling die ontstaat doordat in de pensioenopbouw geen rekening wordt gehouden met verschillen in levensverwachting, is lastiger te elimineren. De herverdeling is kleiner naarmate de groep van deelnemers die langlevenrisico met elkaar deelt, meer homogeen is, maar de vorming van homogene groepen is praktisch gezien wellicht lastig. Een meer indirecte benadering is om gebruik te maken van de samenhang tussen inkomen en levensverwachting. Er zijn pensioenregelingen bekend waarin laagbetaalden via een lagere franchise meer pensioenrechten krijgen zonder daar individueel extra premie voor te betalen (er gelden verschillende franchises voor de premie en de opbouw) en regelingen waarin voor hoge inkomens een hoger premiepercentage geldt dan voor lage inkomens.

In de rest van deze notitie beperken we de transitie-effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek tot de herverdeling tussen jong en oud (intergenerationele dimensie). Eventuele transitie-effecten van alternatieven die herverdeling wegens verschillen in levensverwachting (intragenerationele dimensie) elimineren, laten we buiten beschouwing. De eerste reden is dat herverdeling wegens verschillen in levensverwachting niet alleen speelt bij de doorsneesystematiek, maar ook in meer individuele regelingen met uniforme prijzen voor annuïteiten. De tweede reden is dat de maatschappelijke discussie zich vooral toespitst op de herverdeling tussen jong en oud.

Is er wel herverdeling tussen jong en oud?

In reacties op de eerdere CPB-studie werden soms vraagtekens gezet bij de conclusie dat de doorsneesystematiek leidt tot herverdeling tussen jong en oud. Een alternatieve visie is dat de doorsneepremie beschouwd moet worden als het gemiddelde van de actuarieel faire premies bij een doorsneeopbouw; zie Jansen en Verschuren (2014). De actueel faire premies zijn te splitsen in een werknemersdeel dat (in % van de premiegrondslag) uniform is voor jong en oud en een werkgeversdeel dat, zonder de middeling van de doorsneesystematiek, stijgt met de leeftijd. In deze visie herverdeelt de doorsneesystematiek niet tussen jonge en oude werknemers, maar tussen werkgevers met jonge en oude werknemers.

De keuze in de eerdere CPB-studie om de werkgeverspremies uniform toe te rekenen aan werknemers kan op meerdere manieren gemotiveerd worden.

1. Werkgevers bij bedrijfstakpensioenfondsen betalen bij het in dienst nemen van een extra werknemer de doorsneepremie. Deze premie is dus bepalend voor de marginale loonkosten. De werkgever zou ook alle loonkosten kunnen betalen aan de werknemer, die vervolgens zelf alle sociale lasten inclusief de volledige pensioenpremie kan betalen. Bij deze schuif, vergelijkbaar met de bruteringsoperatie bij de belastingherziening van Oort, blijven de loonkosten en het beschikbaar inkomen ongewijzigd. Wie feitelijk de premie betaalt, is in deze optiek dus niet zo relevant.
2. Bedrijfstakpensioenfondsen hebben dikwijls vaste regels voor de verdeling van de premie over werkgevers en werknemers. De werknemer betaalt dan bijvoorbeeld 50% van de doorsneepremie. De actuarieel faire premie voor een jongere van bijvoorbeeld 21 jaar is dikwijls lager dan de werknemerspremie. De bijdrage van de werkgever aan de pensioenregeling is voor zo'n jongere dan geen beloning, maar een belasting.
3. Als compensatie voor de aftopping van de pensioenopbouw bij 100.000 euro ontvangen werknemers met hoge inkomens bij uitkeringsovereenkomsten veelal het werkgeversdeel van de doorsneepremie als extra brutoloon. Dit is veelal minder dan de actuarieel faire premie voor de misgelopen pensioenopbouw, aangezien hoge inkomens vooral voorkomen in de tweede helft van de loopbaan en de beleggingshorizon dus relatief kort is.

Naarmate de elasticiteit van het arbeidsaanbod groter is dan die van de arbeidsvraag, kunnen belastingen (subsidies) voor jongere (oudere) werknemers uiteindelijk doorwerken in hogere (lagere) loonkosten voor werkgevers van jongere (oudere) werknemers. Voor een kleine open economie, zoals Nederland, is het echter lastig om (structureel) lasten af te wentelen op de werkgever. Te hoge loonkosten zullen op termijn leiden tot verschuiving van productie naar het buitenland en dus minder werkgelegenheid. Herverdeling wegens doorsneesystematiek rekenen we daarom toe aan werknemers.

In de alternatieve visie is er geen herverdeling tussen jonge en oude werknemers, maar werknemers die rond de leeftijd van 45 verder gaan als zelfstandige hebben toch een probleem. De premie voor de doorsneeopbouw in de tweede helft van hun loopbaan is vanwege de korte beleggingshorizon immers veel hoger dan die voor hun leeftijdgenoten in de doorsneesystematiek. Als de werknemerspremie in de toekomst ingezet zou mogen worden voor hypotheekaflossing, zoals recent voorgesteld door de RMU, zal blijken dat jongeren die hiervan gebruik maken, helemaal geen pensioen meer opbouwen, omdat de toegerekende werkgeverspremie voor hen nihil is. Bij de alternatieve visie heeft een overgang naar een doorsneepremie en een degressieve opbouw (in annuïteiten of kapitaal) dus nog steeds voordelen bij overgang tussen dienstverbanden als werknemer en zelfstandige en bij verruiming van keuzevrijheid.

Hieraan gerelateerd is de vraag of er bij de overgang naar progressieve premies een premiedaling optreedt en of er dan sprake is van transitiekosten. Bij overgang van de doorsneesystematiek naar een van de vier alternatieven vervalt de omslagfinanciering. Partieel gezien leidt dit tot lagere premies, maar het vereist meer fondsvermogen. Bij degressieve opbouw, rendementsindexatie en individuele rekeningen verandert er niets aan het tijdstip van premie-inleg op individueel niveau ten opzichte van de huidige situatie met doorsneesystematiek, alleen de aanwending verandert door het vervallen van de schuif tussen jong en oud. Bij progressieve premies verschuift de inleg op individueel niveau naar later in het leven. Dit heeft partieel een opwaarts effect op de premie en leidt tot een lager fondsvermogen. Bij deze overgang van doorsneesystematiek naar progressieve premie zijn de effecten op de premie op geaggregeerd niveau en op het fondsvermogen per saldo gelijk aan nul. Indien de invoering van progressieve premies voor rekening van de werknemer komt, ondervinden zij wel de nadelen van de hogere premies in de tweede helft van de loopbaan. Bij invoering van progressieve premies via een schuif tussen jong en oud in het werkgeversdeel zonder doorwerking naar de lonen zijn er geen transitie-kosten, maar dit lijkt geen waarschijnlijk scenario. De loonkosten van ouderen stijgen bovendien fors.

4 Transitie: conceptueel kader

Bij overstap van doorsneeopbouw naar degressieve opbouw, rendementsindexatie of individuele rekeningen is er een overgangsprobleem. De huidige werknemers hebben minder rechten opgebouwd dan ze gedaan zouden hebben als de nieuwe regels voor opbouw vanaf het begin van hun loopbaan hadden gegolden. Bij overstap op progressieve premies is er ook een overgangsprobleem als de loonkosten op basis van de doorsneepremie als gegeven beschouwd kunnen worden en de mutaties in de premies tussen jong en oud voor rekening van werknemers komen. Een kader gaat in op een alternatief perspectief, waarin de brutolonen als gegeven worden beschouwd en de schuif in premies voor rekening van de werkgever komt.

De kosten van de gemiste pensioenopbouw bij transitie bedragen ruwweg 100 mld euro als alle huidige deelnemers tot aan de AOW-leeftijd binnen de doorsnee-systematiek rechten blijven opbouwen (Lever et al., 2013). De kosten vallen lager uit indien deelnemers het recht op compensatie verliezen bij het verlaten van het fonds. Zo'n vormgeving zet echter een rem op de arbeidsmobiliteit. Dit is niet het geval indien de compensatie afhankelijk is van het gehele arbeidsverleden van de deelnemer, of eventueel van een fictief arbeidsverleden en niet alleen van die in het desbetreffende fonds. De vormgeving van een compensatieschema dat goed uitvoerbaar is in een dynamische arbeidsmarkt, vereist wellicht enige coördinatie van de sociale partners of de overheid.

Deze transitiekosten kunnen gezien worden als impliciete schuld, die afgelost moet worden bij afschaffing van de doorsneesystematiek. De impliciete schuld, omgeslagen over 6 mln werknemers (voltijdsequivalenten), bedraagt bijna 17.000 euro per hoofd. Hier staat tegenover dat de pensioenpremies na de transitie kunnen dalen, op termijn met circa 8%. De overgangskosten zijn gelijk aan de netto contante waarde van de premieopslagen die vervallen.

Een pensioenfonds dat de doorsneesystematiek wil omzetten in een actuarieel fair systeem, zal op twee dimensies een keuze moeten maken. De eerste dimensie betreft de keuze voor welke generaties het nieuwe regime zal moeten gelden. Hier zijn twee uitersten denkbaar. In het ene uiterste geldt het alternatieve regime voor de nieuwe pensioenopbouw voor *alle generaties*. In het andere uiterste geldt het nieuwe regime alleen voor de pensioenopbouw van *nieuwe toetreders*. De tweede dimensie betreft de vraag of de op te bouwen aanspraken onder de nieuwe systematiek al dan niet moeten worden ondergebracht in een apart fonds. Bij uitkeringsovereenkomsten die overstappen op degressieve opbouw of progressieve premie lijkt integratie in het bestaande fonds het minst problematisch. Bij overstap op rendementsindexatie is integratie in het bestaande fonds niet eenvoudig. Bij overstap op hogere indexatie in ruil voor lagere opbouw moet bestaande opbouw aangepast worden of moet het

fonds bijhouden welke opbouw onder welke indexatieregel valt. Zonder fondssplitsing zijn bovendien afspraken nodig over de verdeling van de beschikbare ruimte voor indexatie over oude en nieuwe opbouw. Bij overstap op individuele rekeningen is fondssplitsing onvermijdelijk, tenzij ook de bestaande aanspraken uit het collectieve fonds worden overgeheveld ('ingevaren') naar de nieuwe individuele rekeningen.

Met de keuze voor afschaffing van de doorsneesystematiek voor nieuwe opbouw of nieuwe toetreders aan de ene kant en de keuze van wel of geen fondssplitsing aan de andere kant, resulteren uiteindelijk vijf mogelijke transitiescenario's (zie tabel 4.1). In paragraaf 6 van deze notitie zullen we de generatie-effecten van vier van deze scenario's in beeld brengen. Het transitiescenario waarin ook bestaande aanspraken worden ingevaren in een nieuwe regeling, laten we, vanwege mogelijke juridische complicaties, in deze notitie buiten beschouwing.

Tabel 4.1 Conceptueel kader transitie

Doorsneesystematiek afschaffen voor:	Geen fondssplitsing	Wel fondssplitsing
Toetreders	Uitkeringsovereenkomsten zoals DB, CDC met: - degressieve opbouw - rendementsindexatie - progressieve premie	Premieovereenkomsten zoals C-IDC, IDC
Nieuwe opbouw	Uitkeringsovereenkomsten zoals DB, CDC met: - degressieve opbouw - rendementsindexatie - progressieve premie	Premieovereenkomsten zoals C-IDC, IDC
Nieuwe opbouw	Premieovereenkomsten zoals C-IDC, IDC (vereist invaren)	Niet van toepassing; invaren maakt fondssplitsing overbodig

Bij overstap op degressieve opbouw (of rendementsindexatie) in uitkeringsovereenkomsten zouden ook de premiestaffels bij premieovereenkomsten kunnen vervallen. Premieovereenkomsten met individuele rekeningen, waarin de pensioenopbouw van ouderen niet gesubsidieerd wordt door jongeren, hanteren nu progressieve premies om een vergelijkbare pensioenopbouw te bieden als uitkeringsovereenkomsten.

De fiscaal gezien maximale inleg bij de premieovereenkomsten stijgt nu met de leeftijd volgens een staffel. Bij afschaffing van de doorsneesystematiek bij de uitkeringsovereenkomsten zou het fiscale maximum in de premieovereenkomsten een constant percentage van de pensioengrondslag kunnen worden. Bij het volgen van een levenscyclus in de beleggingsmix is het gunstig om meer premie op jonge leeftijd in te leggen als men beleggingsrisico wil nemen. Bij progressieve premies komt een groot deel van de premie pas binnen als het beleggingsrisico al afgebouwd wordt, met het oog op de vermindering van de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen via hogere premies of langer doorwerken.

Een geleidelijke overgang van progressieve naar uniforme premies in premie-overeenkomsten leidt ook tot een transitieprobleem. Oudere generaties gaan in de nieuwe systematiek immers minder premie inleggen en komen dus *ceteris paribus* op een lager pensioenresultaat uit, tenzij zij de hoge premies uit de bestaande systematiek (vrijwillig) continueren. De premie voor jongeren neemt echter toe.

5 Veronderstellingen analyse

De transitie-effecten worden in kaart gebracht met hetzelfde model dat gebruikt is voor de eerdere CPB Notitie over de voor- en nadelen van de doorsneesystematiek (zie Lever et al., 2013). Dit model berekent voor alle huidige en toekomstige generaties de ontwikkeling van pensioenpremies en -uitkeringen over de resterende levensloop, rekening houdend met de toekomstige ontwikkeling van de demografie zoals geraamd door het CBS. Het model is deterministisch en concentreert zich zodoende op waardeoverdrachten die zich voordoen, ongeacht het optreden van onverwachte financiële of demografische schokken.

De pensioenregeling in het model representeert min of meer een doorsneepensioen-contract in Nederland. In deze regeling zijn voor de huidige en toekomstige generaties de pensioenuitkeringen afhankelijk van het gemiddelde inkomen (boven de franchise) dat een deelnemer gedurende zijn of haar carrière verdient (middelloonregeling). De berekeningen starten in 2013. Tot en met 2014 bedraagt het jaarlijkse opbouwpercentage 2% per jaar en vanaf 2015 1,825%.[1] Het fondsrendement bedraagt 5% en de indexatieambitie is 2,5%. De doorsneepremie is kostendekkend op fondsniveau en financiert elk jaar de nieuwe aangroei van pensioenrechten, rekening houdend met de toekomstige ontwikkeling van de levensverwachting, de pensioenrichtleeftijd en de indexatietoekenning. We gaan er in het basisscenario van uit dat de pensioenregeling steeds over voldoende middelen beschikt om aan de verplichtingen inclusief de indexatieambitie te voldoen, dus een reële dekkingsgraad heeft van 100%. In de varianten waarin wel met een (reëel) tekort wordt gerekend, is aangenomen dat jaarlijks een tiende daarvan wordt weggewerkt via onvolledige indexatie of nominale korting.

De AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd zijn gekoppeld aan de levensverwachting conform de wettelijke systematiek, zodat voor latere geboortecohorten geleidelijk aan hogere AOW- en pensioenrichtleeftijden gelden. Voor zover deelnemers nog actief zijn op de arbeidsmarkt, nemen we aan dat hun uittreedleeftijd de ontwikkeling van de AOW-leeftijd volgt. Tabel 5.1 geeft een samenvatting van de belangrijkste aannames omtrent de pensioenregeling in het basisscenario.

[1] Het maximum van de fiscaal gefacilieerde opbouw volgens het Witteveenkader bedraagt per 2015 1,875% per jaar. Sommige fondsen hebben in 2014 reeds een lagere opbouw. In onze berekening veronderstellen we dat deze fondsen aan de bestaande lage opbouw vasthouden.

Tabel 5.1 Veronderstellingen

	2014	Na 2014
Reëel rendement	3%	Constant
Reële loonstijging (incl. incidenteel)	1%	Constant
Inflatie	2%	Constant
AOW-leeftijd	65 jaar	Koppeling aan levensverwachting
Pensioenrichtleeftijd	67 jaar	Koppeling aan AOW-leeftijd (met lead van 10 jaar)
Opbouwpercentage	2%	1,825%
Indexatieambitie	2,5%	Constant
Franchise	12,8 dzd	Groeit mee met de lonen
Reële dekkingsgraad	100%	Constant

6 Verkenning van transitiepaden

In deze paragraaf presenteren we de effecten op het pensioenresultaat en de generatie-effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek. Als maatstaf voor pensioenresultaat gebruiken we de vervangingsratio (bruto pensioen gedeeld door bruto middelloon) voor een maatmens die doorwerkt tot aan de AOW-leeftijd. Generatie-effecten worden gemeten aan de hand van mutaties in het netto profijt, het saldo van ontvangen uitkeringen en betaalde premies, beide vóór belasting. Om generatie-effecten te kunnen interpreteren als inkomenseffecten, wordt het netto profijt gedeeld door de waarde van het (aanvullende) pensioen. De gemiddelde deelnemer verkrijgt slechts de helft van zijn of haar inkomen tijdens pensionering uit het aanvullende pensioen, de andere helft komt uit de AOW. Een positief of negatief netto profijt in termen van het aanvullend pensioen heeft daarom voor de gemiddelde deelnemer slechts een half zo groot effect op het totale (bruto) pensioeninkomen.

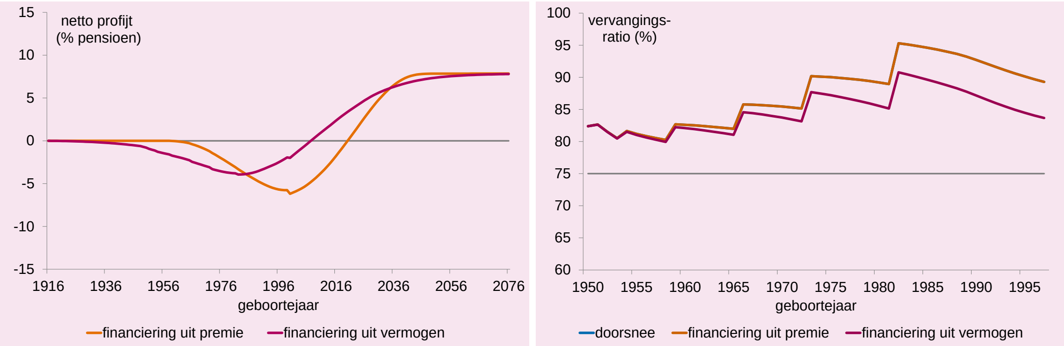
We beginnen met de analyse van de transitiekosten ingeval er geen fondssplitsing plaatsvindt. In dat geval wordt de doorsneesystematiek afgeschaft binnen huidige uitkeringsovereenkomsten. We beperken ons daarbij tot het alternatief van degressieve opbouw. De effecten zijn vergelijkbaar voor rendementsindexatie en voor progressieve premies (ingeval de loonkosten gelijk blijven en premiemutaties doorwerken in het loon van de werknemer). Daarna inventariseren we de transitiekosten indien er wel fondssplitsing plaatsvindt en de afschaffing van de doorsneesystematiek wordt gecombineerd met de overstap op individuele rekeningen.

6.1 Geen fondssplitsing

Afschaffen voor nieuwe toetreders

We beginnen met de situatie waarin de doorsneesystematiek alleen voor nieuwe toetreders wordt afgeschaft. Bestaande deelnemers met doorsneeopbouw en nieuwe deelnemers met degressieve opbouw blijven daarbij binnen één en hetzelfde fonds. De combinatie leidt voor het pensioenfonds als geheel tot meer pensioenverplichtingen, want jongeren gaan *meer* opbouwen dan in de oude situatie, terwijl ouderen *niet minder* gaan opbouwen.

Figuur 6.1 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor nieuwe toetreders



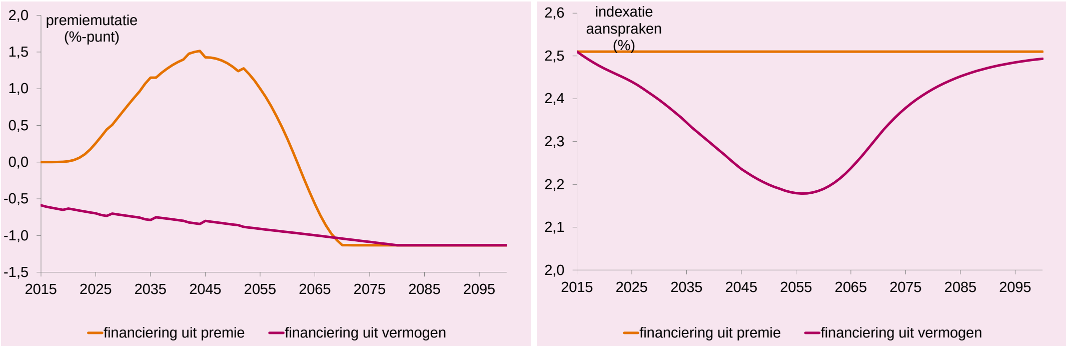
Noot: in de rechterfiguur valt de blauwe lijn (continuering doorsneesystematiek voor alle generaties) samen met de oranje lijn (financiering uit premie)

Financieren van deze verplichtingen met een extra premieheffing legt de transitielast voornamelijk bij de huidige jongeren (zie figuur 6.1 links, oranje lijn). Het netto profijt daalt tijdens de transitie, want de pensioenpremie neemt in dit scenario geleidelijk aan toe tot maximaal 1,5%-punt ten opzichte van het huidige niveau. Dit maximum wordt bereikt rond 2045. Daarna daalt de premie weer geleidelijk en komt door het wegvallen van het omslagelement uiteindelijk onder het huidige premieniveau te liggen (figuur 6.2 links, oranje lijn).

De premievrijval bij overstap op degressieve opbouw kan ook ingezet worden om een deel van de extra opbouw te financieren. De transitielast ten opzichte van het *huidige* premieniveau bij ongewijzigd beleid is substantieel lager dan 100 mld euro, namelijk in de orde van 39 mld, ruim een derde van de totale impliciete schuld. Dit alternatieve perspectief is genoemd door het Actuarieel Genootschap (2014). De transitielast in de orde van 100 mld euro komt overeen met de oppervlakte tussen de oranje en de rode lijn in figuur 6.2; die van 39 mld euro met de oppervlakte tussen de oranje lijn en de nullijn. Tot en met 2060 blijft de pensioenpremie die nodig is om bestaande generaties te ontzien, boven het huidige niveau. De deelnemers aan de nieuwe regeling moeten dus gedurende lange tijd bijdragen aan de pensioenopbouw van deelnemers aan de oude regeling. De interpretatie van 100 mld aan transitiekosten sluit hier het beste bij aan.

De transitie-effecten per generatie kunnen ook beperkt worden door de kosten ten laste van het fondsvermogen te brengen (figuur 6.1 links, rode lijn). Door de lagere dekkingsgraad kan er decennialang niet volledig geïndexeerd worden, maar de omvang van de kortingen is relatief beperkt. Op het dieptepunt rond 2055 wordt 2,2% indexatie verleend bij een maximum van 2,5%, een korting dus van circa 0,3%-punt. Via minder indexatie schuift een deel van de transitielast naar gepensioneerden. De vervangingsratio's en de indexatie zijn weergegeven voor een evenwichtssituatie bij een reële dekkingsgraad van 100%. De effecten van het huidige dekkingstekort komen aan bod in paragraaf 8.

Figuur 6.2 Premie-effecten (links) en indexatie (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor nieuwe toetreders



Afschaffen van de doorsneesystematiek voor uitsluitend nieuwe toetreders heeft uiteraard geen effect op de pensioenopbouw voor bestaande deelnemers. Financiering van de extra opbouw uit het vermogen leidt een lange periode tot onvolledige indexatie en dat heeft dus voor alle bestaande deelnemers een negatief effect op het pensioenresultaat (rode lijn). Toetreders in de verre toekomst ondervinden geen negatief effect meer op het pensioen als alle indexatiekortingen uitgefaseerd zijn. Vanwege de lange transitieperiode in combinatie met het partiële aanpassingsproces voor de dekkingsgraad, zal het echter lang duren voordat dit punt wordt bereikt (zie figuur 6.2 rechts, rode lijn).

Merk op dat in alle scenario's de vervangingsratio voor jongeren hoger uitkomt dan die van oudere deelnemers.[2] Hier staat echter tegenover dat jongere generaties een langere loopbaan en een kortere pensioenduur hebben dan ouderen. Dit komt door de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd. De verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar in 2014 gevolgd door een koppeling aan de levensverwachting leidt weliswaar tot een versobering van de jaarlijkse opbouw, maar de actuariële omrekening van de opgebouwde rechten naar de nieuwe AOW-leeftijd en de veronderstelde verlenging van de loopbaan compenseren dit ruimschoots. Ook de verlaging van de maximale jaarlijkse opbouw per 2015 (naar maximaal 1,875%)

[2] Hierbij is geen rekening gehouden met opbouw van bijvoorbeeld de VUT, waar vooral de generaties geboren vóór 1950 nog van geprofiteerd hebben.

heeft een neerwaarts effect op de vervangingsratio, vooral voor de jonge generaties die nog een lange loopbaan voor de boeg hebben.

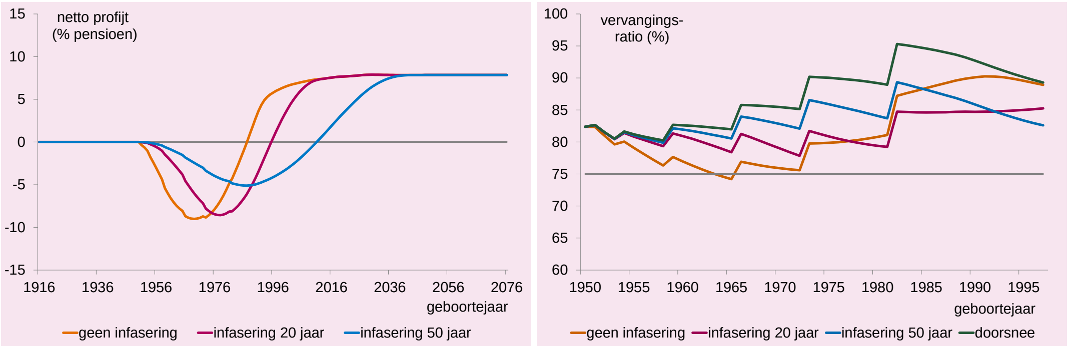
Afschaffen voor nieuwe opbouw

Het ontzien van de bestaande deelnemers impliceert dat de transitieperiode decennia duurt, totdat de jongste deelnemers met pensioen gaan. Door de nieuwe systematiek op alle nieuwe opbouw toe te passen heeft het pensioenfonds de flexibiliteit om zelf de mate van compensatie en de lengte van de transitieperiode te bepalen.

Zonder compenserende maatregelen en indien de overstap op degressieve opbouw in één keer volledig wordt doorgevoerd, zijn de generatie-effecten het grootst voor werknemers rond de middelbare leeftijd, de generaties grofweg geboren tussen 1960 en 1980 (figuur 6.3 links, oranje lijn). Hun verlies kan oplopen tot circa 8% van hun aanvullende pensioen. Dit verlies kan beperkt worden door de overstap op degressieve opbouw meer geleidelijk te doen. Figuur 6.3 (links) maakt onderscheid tussen een infasering van 20 jaar en van 50 jaar. Bij een infasering van 20 jaar verschuift de last naar de jongere deelnemers, maar deze termijn is nog onvoldoende om de generatie-effecten substantieel te reduceren. Een overgangstermijn van 50 jaar is wel voldoende.

Infasering van degressieve opbouw impliceert dat ook de premiedaling pas geleidelijk wordt bereikt. Dit verklaart mede waarom een infaseringsperiode van 20 jaar het maximale verlies in netto profijt nauwelijks dempt, maar vooral doorschuift naar jongere cohorten. Geleidelijke infasering biedt de meest getroffen generaties wel bescherming in termen van het haalbare pensioenresultaat, ook met een overgangs-termijn van 20 jaar (zie figuur 6.3 rechts).

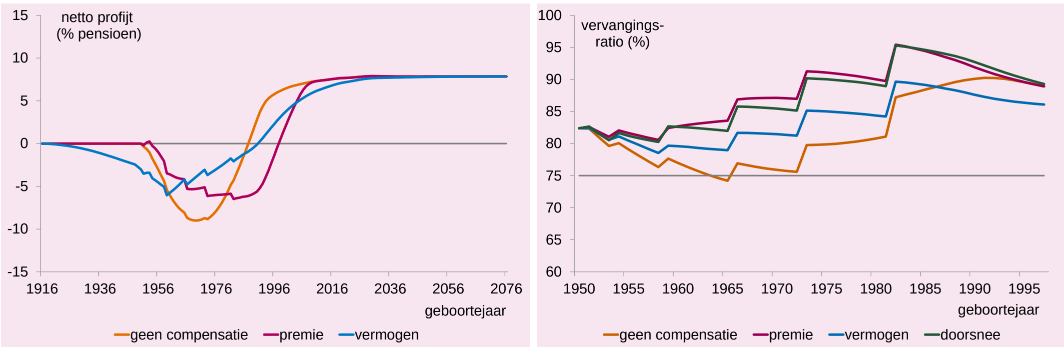
Figuur 6.3 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op depressieve opbouw voor nieuwe opbouw zonder compensatie



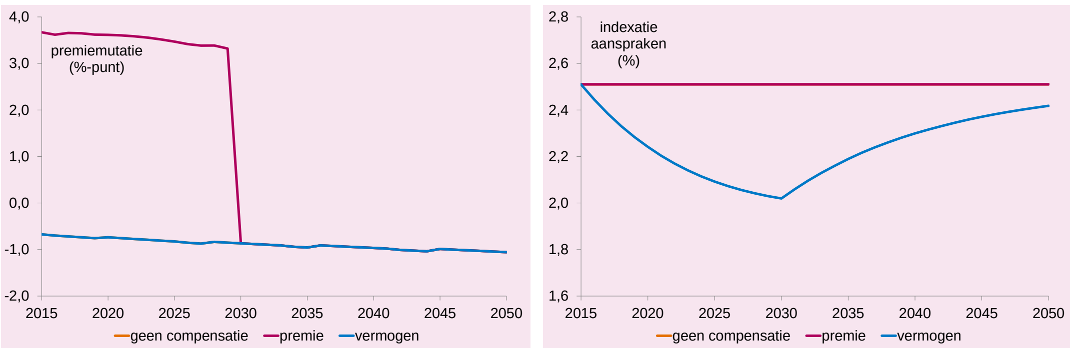
Behalve via een geleidelijke overgang naar degressieve opbouw, kan de pijn van de transitie ook gespreid worden door werknemers (deels) te compenseren voor het verlies aan gesubsidieerde pensioenopbouw. De compensatie kan gefinancierd worden uit een tijdelijke opslag op de premie, het fondsvermogen (hetgeen resulteert in minder indexatie) of eventueel een combinatie van beide. Vergeleken met niet

compenseren verschuift compensatie uit de premie de transitielast meer naar jongeren en compensatie uit het vermogen de last meer naar ouderen (zie figuur 6.4 links). Hierbij is uitgegaan van een compensatieperiode van 15 jaar. Dat wil zeggen: gedurende een periode van 15 jaar krijgen bestaande deelnemers het verschil tussen wat zij feitelijk hebben opgebouwd op moment van overgang en wat zij zouden hebben opgebouwd indien degressieve opbouw vanaf de start van hun loopbaan had gegolden, alsnog bijgestort door middel van extra pensioenopbouw. Een overgangsperiode van 15 jaar is vergelijkbaar met die bij eerdere hervormingen, zoals bij afschaffing van VUT, prepensioen en levensloop (VPL). Financiering van de compensatie uit de premie betekent dat het tarief gedurende de transitieperiode ongeveer 3,5%-punt omhoog zal moeten (zie figuur 6.5 links, rode lijn). Financiering ten laste van de dekkingsgraad leidt tot minder indexatie in de toekomst (zie figuur 6.5 rechts, blauwe lijn), maar spreidt de overgangseffecten wel over veel generaties.

Figuur 6.4 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor nieuwe opbouw



Figuur 6.5 Premie-effecten (links) en indexatie (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor nieuwe opbouw

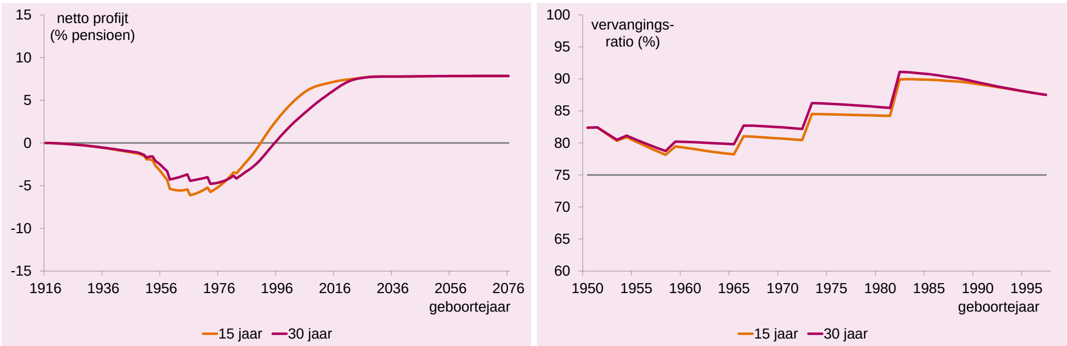


Noot: in de linker figuur valt de oranje lijn (geen compensatie voor overgangsgeneraties bij overstap op degressieve opbouw) samen met de blauwe lijn (compensatie ten laste van het vermogen); in de rechterfiguur valt de oranje lijn (geen compensatie) samen met de rode lijn (compensatie gefinancierd uit hogere premie).

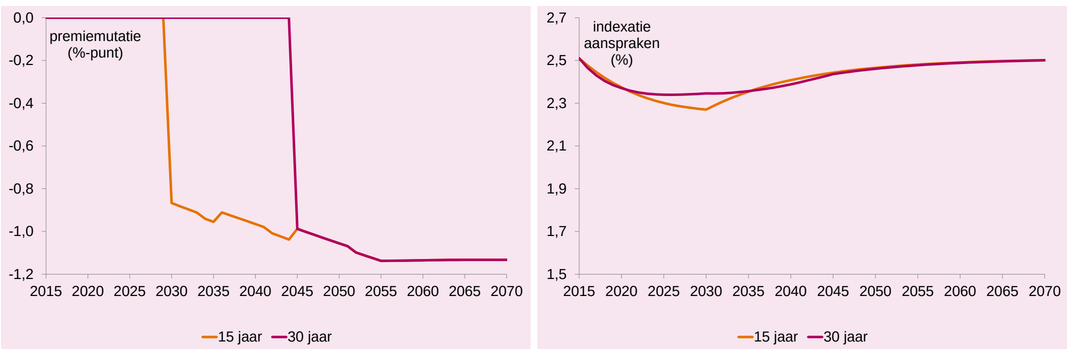
Hybride variant

Een combinatie van maatregelen (hybride variant) is ook denkbaar: niet volledig compenseren voor verlies aan rechten, tijdelijk hogere premies en het restant aan overgangskosten ten laste van de dekkingsgraad. In de praktijk zal het verlies aan gesubsidieerde pensioenopbouw in de tweede helft van de loopbaan gemiddeld toch kleiner zijn dan hier is verondersteld, aangezien jongere cohorten niet in hun geheel tot aan de AOW-leeftijd pensioen blijven opbouwen binnen de doorsneesystematiek. De afschaffing van de doorsneesystematiek, die ruimte biedt om de kostendekkende premie met circa 8% te verlagen, en het vervallen van premies voor overgangsregelingen VPL biedt wellicht ruimte om de transitie gedeeltelijk te financieren via de premies.

Figuur 6.6 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor hybride variant met overgangstermijn van 15 of 30 jaar



Figuur 6.7 Premie-effecten (links) en indexatie (rechts) bij overstap op degressieve opbouw voor hybride variant met overgangstermijn van 15 of 30 jaar



We presenteren uitkomsten voor hybride varianten met een transitieperiode van 15 en van 30 jaar. De compensatie voor de misgelopen pensioenopbouw bij overgang op degressieve opbouw is 2/3 bij de transitieperiode van 15 jaar en 4/5 bij de transitieperiode van 30 jaar. Een langere overgangsperiode dempt de generatie-effecten en leidt tot hogere vervangingsratio's (zie figuur 6.6). Een langere overgangsperiode schuift de transitielast iets meer naar de jongere generaties. In beide hybride varianten is de opslag op de premie gelijk aan de premievrijval als gevolg van de verlenging van de beleggingshorizon bij afschaffing van de doorsneesystematiek,

zodat de feitelijke premie ongewijzigd blijft gedurende de transitieperiode (zie figuur 6.7 links). Bij inzet van het premie-instrument in combinatie met onvolledige compensatie zijn de indexatie-kortingen substantieel kleiner (vergelijk figuur 6.5 rechts en figuur 6.7 rechts).

Effect transitie op overheidsfinanciën

De afschaffing van de doorsneesystematiek heeft via de omkeerregel ook gevolgen voor de overheidsfinanciën. We presenteren hier de effecten voor de hybride varianten; de effecten voor de eerdere varianten waarin de compensatie gefinancierd wordt vanuit de premie of de dekkingsgraad kunnen qua tempo verschillen, maar zijn structureel vergelijkbaar.

Tijdelijke extra premies of indexatiekortingen, maar ook onvolledige compensatie van de overgangsgeneratie, leiden tot inkomstenderving voor de overheid. Daar staan echter extra inkomsten in de toekomst tegenover, omdat afschaffing van de doorsneesystematiek ruimte biedt voor structureel lagere pensioenpremies, dus hogere brutolonen (uitgaande van gelijkblijvende loonkosten). De extra inkomsten op lange termijn zijn voldoende om de rente op de extra overheidsschuld te financieren, maar onvoldoende om deze extra schuld af te lossen. Bij de hybride varianten liggen de effecten op het EMU-saldo grofweg tussen 0 en −1 mld euro (zie figuur 6.8 links). Het vervallen van de premieopslag van 8% na 15 of 30 jaar is goed zichtbaar in de figuur. Er is gerekend met een marginaal tarief van 40% wegens belastingen, premies en inkomensafhankelijke toeslagen. De omkeerregel mitigeert de effecten van hogere pensioenpremies of lagere pensioenuitkeringen op het besteedbaar inkomen gedurende de transitieperiode.

Figuur 6.8 Effecten op EMU-saldo en overheidsvermogen bij overstap op degressieve opbouw voor hybride variant met overgangstermijn van 15 of 30 jaar



Het tijdelijk lagere EMU-saldo leidt, *ceteris paribus*, op termijn tot 40 mld euro extra overheidsschuld (zie figuur 6.8 rechts). Het tempo waarin de schuld toeneemt, verschilt naar gelang de wijze waarop de transitie wordt ingevuld, maar het structurele effect is hetzelfde. Het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is nihil. De rentelasten worden immers gedekt door hogere belastinginkomsten wegens lagere pensioenpremies na afschaffing van de

doorsneesystematiek. Bij afschaffing van de tweede pijler kan de overheid de extra schuld aflossen. Tegenover de extra schuld staat immers een extra claim van de overheid van zo'n 40 mld euro op 100 mld euro extra toekomstige pensioenuitkeringen.[3]

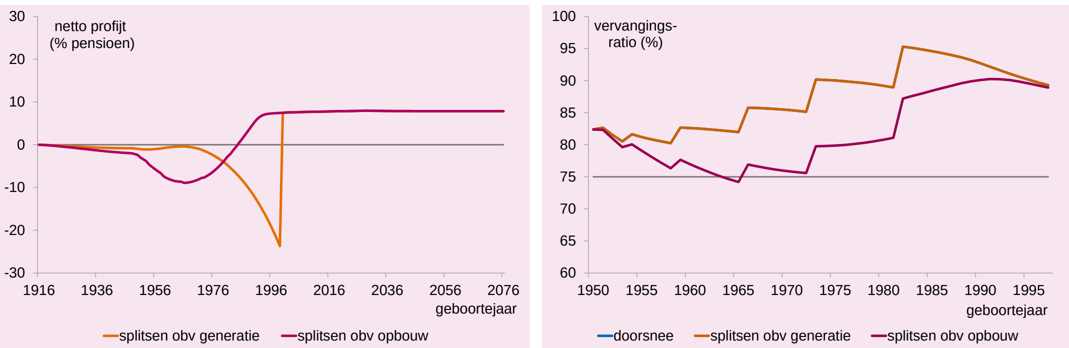
6.2 Fondssplitsing

De doorsneesystematiek kan ook worden opgelost door een overstap naar individuele rekeningen. Fondssplitsing is dan onvermijdelijk, waarbij wederom de vraag speelt of alleen de opbouw van nieuwe deelnemers of die van alle deelnemers wordt afgesplitst.

Afschaffen voor nieuwe toetreders

Als alleen nieuwe toetreders overstappen op individuele rekeningen en bestaande deelnemers (in een uitkeringsovereenkomst) volgens de doorsneesystematiek pensioen blijven opbouwen, komt het verlies onevenredig terecht bij de huidige groep jongeren die als laatste nog onder het oude regime vallen (zie figuur 6.9 links, oranje lijn). Zij worden geconfronteerd met een geleidelijk vergrijzende fondspopulatie en een daardoor stijgende pensioenpremie. Zonder compensatie leidt dit tot fors uiteenlopende generatie-effecten voor het laatste cohort dat nog in het oude fonds opbouwt en voor het daaropvolgende cohort dat als eerste in het nieuwe fonds pensioen opbouwt. De effecten kunnen meer evenwichtig gespreid worden door een vorm van compensatie. Dit vermindert de prikkel voor deelnemers om vrijwillig uit het fonds te stappen, bijvoorbeeld door overgang naar een werkgever met een andere regeling of naar zelfstandig ondernemerschap. Mogelijk kan een deel van de overgangskosten betaald worden door de generaties die in de nieuwe regeling starten of door de sponsor, die baat hebben bij de toekomstige premieverlaging.

Figuur 6.9 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op individuele rekeningen zonder compensatie



Noot: in de rechterfiguur valt de blauwe lijn samen met de oranje lijn.

[3] De recente versobering van het Witteveenkader vermindert juist de overheidsclaim op toekomstige uitkeringen. Die vermindering is meer dan 40 mld euro.

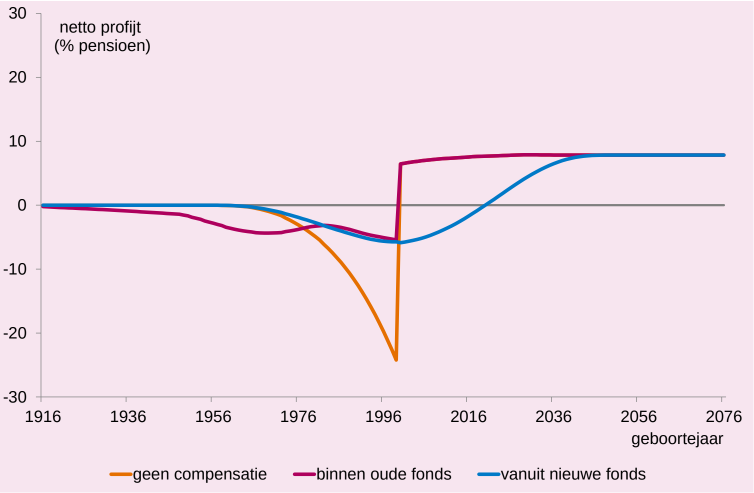
Afschaffen voor nieuwe opbouw

Indien fondssplitsing gebeurt voor de nieuwe opbouw van alle deelnemers en het oude pensioenfonds initieel geen tekort heeft, zijn de transitie-effecten hetzelfde als bij geen fondssplitsing (zie figuur 6.9 links, rode lijn). In beide gevallen is het verlies het grootst voor de werknemers rond middelbare leeftijd die hun gesubsidieerde opbouw mislopen.

Compensatie bij afschaffen voor nieuwe toetreders

In geval van fondssplitsing is compensatie van gedupeerde generaties ook mogelijk, maar niet meer vanuit een collectief fondsvermogen. De generaties die compensatie moeten krijgen – de bestaande deelnemers – blijven immers in het bestaande collectieve fonds achter en de generaties die de compensatie moeten verschaffen – de toekomstige generaties – gaan in het nieuwe individuele fonds opbouwen. De compensatie zou gefinancierd moeten worden door een sponsor of door jongere en toekomstige deelnemers.

Figuur 6.10 Generatie-effecten bij overstap op individuele rekeningen voor nieuwe toetreders met compensatie



Figuur 6.10 illustreert de generatie-effecten van twee scenario's waarin compensatie wordt verleend aan de generaties die achterblijven in het oude fonds en nadeel ondervinden van fors oplopende premies vanwege de vergrijzing van het deelnemersbestand. Een manier om deze generaties te ontzien is door de nieuwe toetreders (in het nieuwe fonds) een premieopslag in rekening te brengen die wordt gebruikt voor de dure opbouw van bestaande generaties (in het oude fonds). De transitielasten worden daarmee evenwichtiger verdeeld (blauwe lijn). De invulling van de verplichtstelling in een geïndividualiseerd systeem zal mede bepalen of overdrachten van het nieuwe individuele fonds naar het oude collectieve fonds afdwingbaar zijn. Als deelnemers bijvoorbeeld wel een spaarverplichting hebben, maar zelf mogen bepalen bij welk pensioenfonds ze gaan inleggen, zijn solidariteitsoverdrachten lastig te implementeren.

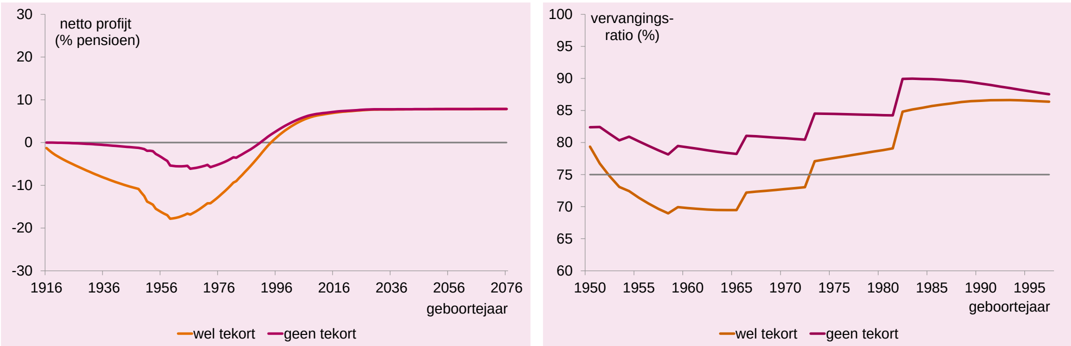
Als compensatie vanuit het nieuwe fonds om welke reden dan ook niet mogelijk is, kan het bestaande collectieve fonds de transitielasten wel evenwichtiger verdelen over de bestaande deelnemers. In de eerste jaren na splitsing kan een buffer opgebouwd worden door de pensioenpremie boven het kostendekkende niveau vast te stellen en/of door na splitsing niet volledig te indexeren. Deze buffer kan gebruikt worden om de dure pensioenopbouw van de laatste deelnemers van het fonds deels te financieren (rode lijn).

7 De rol van het bestaande tekort

7.1 Effect op generatie-effecten en pensioenresultaat

De transitie-effecten zijn tot dusver gebaseerd op een evenwichtssituatie van volledige reële dekking van de pensioenverplichtingen en geven daarmee een goed beeld van de verliezen en de winsten die puur het gevolg zijn van het afschaffen van de doorsneesystematiek. De meeste pensioenfondsen hebben op dit moment nog een reëel dekkingstekort en kunnen naar verwachting de komende jaren niet (volledig) indexeren. Naast een eventueel verlies aan toekomstige pensioenopbouw bij overstap op een alternatieve financieringssystematiek, zal die opbouw de komende jaren dus sowieso worden belast met de kosten om de buffers aan te vullen.

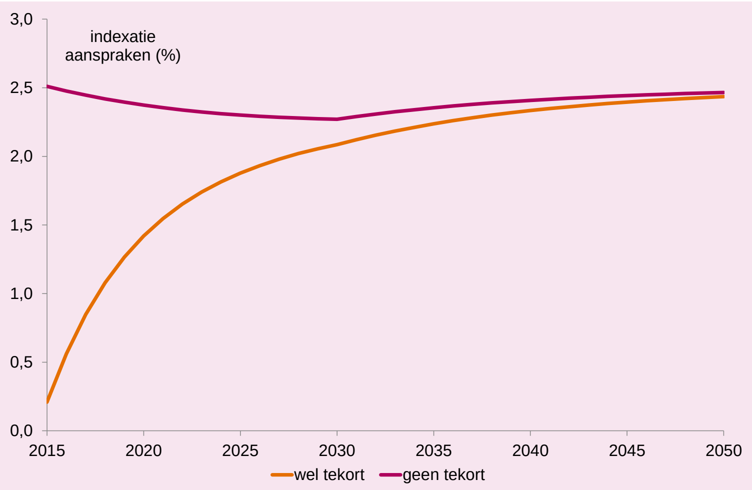
Figuur 7.1 Generatie-effecten (links) en vervangingsratio (rechts) bij overstap op degressieve opbouw inclusief effect bestaand tekort



Figuur 7.1 geeft een decompositie van de generatie-effecten en het effect op de vervangingsratio in het verlies aan pensioenopbouw door afschaffing van de doorsneesystematiek (rode lijn) en het extra verlies door herstel van de buffer (oranje lijn). Deze figuren zijn gebaseerd op de hybride variant met een overgang van 15 jaar, waarin afschaffing van de doorsneesystematiek wordt ingevuld door een combinatie van niet volledig compenseren voor verlies aan rechten, tijdelijk hogere premies en het restant ten laste van de dekkingsgraad; zie figuren 6.6 en 6.7.

Het gemiddelde pensioenfonds in onze analyse heeft initieel een reële dekkingsgraad (dus inclusief de kosten van indexatie) van 85% (dat is in nominale termen ongeveer 110%) en met behulp van korten op indexatie herstelt het fonds geleidelijk tot 100% reële dekking. Het effect van de indexatiekortingen in het verlies aan pensioeninkomen is voor alle generaties groter dan het effect van de overgang op degressieve opbouw; zie figuur 7.2. Door cumulatie kunnen de effecten voor bepaalde generaties fors zijn, maar in werkelijkheid verschilt dit natuurlijk per fonds. Merk op dat de koopkrachteffecten substantieel kleiner zijn dan de effecten op de bruto aanvullende pensioenen, doordat de overgang geen effect heeft op de AOW en doordat belastingen, premies en toeslagen dempend werken.

Figuur 7.2 Indexatie bij overstap op degressieve opbouw inclusief effect bestaand tekort

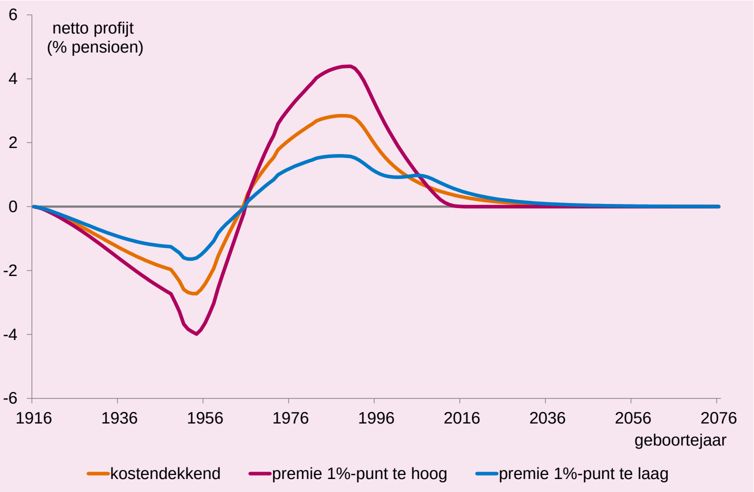


7.2 Effect van fondssplitsing

De generatie-effecten bij een overstap op individuele rekeningen zijn afhankelijk van de dekkingsgraad in het bestaande pensioenfonds. In bestaande collectieve uitkeringsovereenkomsten genieten oudere generaties enige bescherming van jongere generaties door het spreiden van schokken in de tijd. Deze risicodeling wordt doorbroken als het nieuwe fonds wordt afgesplitst van het bestaande fonds. De oudere deelnemers zijn bij een reële dekkingsgraad van minder dan 100% niet gebaat bij een fondssplitsing (zie figuur 7.3, oranje lijn). Na fondssplitsing hoeven jongeren immers niet meer bij te dragen aan het herstel van de dekkingsgraad. Ouderen verliezen daarmee de impliciete claim op de (toekomstige) opbouw van jongeren. De huidige jonge werknemers starten in een nieuw fonds met een initiële dekkingsgraad van 100% reëel en dus een gunstig indexatieperspectief.

Generatie-effecten van fondssplitsing zijn niet alleen afhankelijk van de initiële dekkingsgraad, maar ook van de mate waarin de feitelijke pensioenpremie al dan niet bijdraagt aan herstel. Dat zal per fonds verschillen. Indien de feitelijke premie een herstelopslag bevat, dan is het nadeel dat ouderen van fondssplitsing ondervinden groter (rode lijn). Zij verliezen immers niet alleen de herstelkracht van indexatiekortingen op de toekomstige opbouw van jongeren, maar ook die van toekomstige premieopslagen. In de omgekeerde situatie, wanneer de feitelijke premie beneden het kostendekkende niveau ligt en daarmee dus herstel belemmert, is het nadeel van fondssplitsing voor ouderen navenant kleiner (blauwe lijn). De feitelijke premie lag afgelopen jaren veelal boven kostendekkend niveau, maar door de huidige lage rente is er veel minder marge.

Figuur 7.3 Generatie-effecten van fondssplitsing (t.o.v. geen fondssplitsing) bij een reële dekkingsgraad van 85%



8 Rentegevoeligheid impliciete schuld en generatie-effecten

De impliciete schuld van een pensioenregeling met de doorsneesystematiek bestaat uit het wegvallen van de gesubsidieerde pensioenopbouw (of impliciete rechten) in de doorsneesystematiek. Deze impliciete schuld kan worden gezien als het resultaat van een impliciete afspraak tussen elkaar opvolgende generaties: jongeren betalen een subsidie ten behoeve van oudere deelnemers en zij verwachten op latere leeftijd een subsidie te ontvangen van de toekomstige jonge deelnemers. In feite betekent dit dat huidige deelnemers een claim hebben op de premie-inleg van de toekomstige deelnemers. Bij omzetting van de doorsneesystematiek naar een actuarieel faire opbouwmethode ontvangen de huidige deelnemers geen compensatie. Deze claim wordt niet nagekomen en actieve deelnemers lopen (een deel van) deze subsidie mis.

Wanneer alle pensioenregelingen met de doorsneesystematiek in Nederland zouden overgaan naar een actuarieel faire methode, zou de totale waarde van de impliciete schuld die hiermee is gemoeid ruim 100 mld euro bedragen, ongeveer 9% van het pensioenvermogen.[4] Voor individuele pensioenfondsen kan dit percentage anders uitvallen, omdat het sterk afhankelijk is van de leeftijdssamenstelling. Voor een heel jong of heel oud fonds zijn de kosten lager dan voor een fonds met veel deelnemers rond 45 jaar, het omslagpunt waarop een deelnemer overgaat van nettobetaler naar netto-ontvanger.

De impliciete schuld wordt mede bepaald door de effectieve discontovoet van de pensioenregeling, want die bepaalt de omvang van de tijdswaardeherverdeling. De effectieve discontovoet is gelijk aan het verschil tussen het marktrendement en de indexatieambitie. Daarbij geldt: hoe hoger het effectieve disconto, hoe groter de impliciete schuld in procenten van het pensioenvermogen.[5] In het basisscenario is gerekend met een reëel rendement voor een portefeuille met vastrentende en zakelijke waarden van 3%. Verder is gerekend met een reële loongroei van 1%, die gelijk is aan de som van een reële contractloonstijging van 0,5% en een incidentele loonstijging van 0,5%. De indexatieambitie is gelijk aan de contractloonstijging. De effectieve discontovoet is dus gelijk aan 2,5%.

Tabel 8.1 Gevoeligheid impliciete schuld voor rendement en loongroei

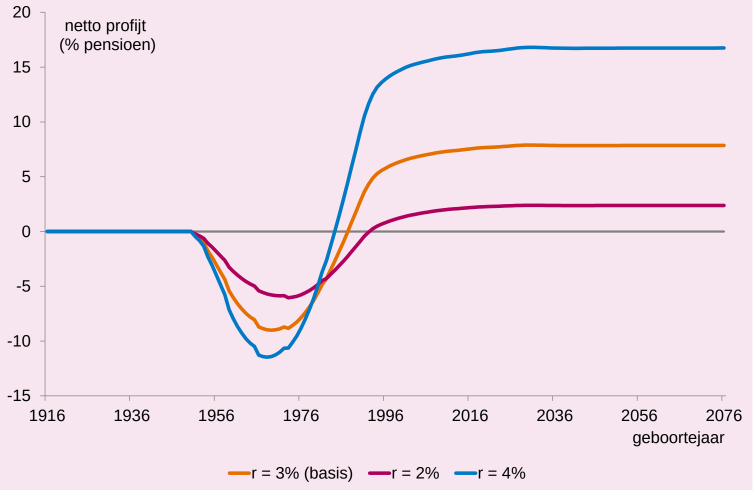
Reële loongroei (g)	Rendement (r)		
	r = 2%	r = 3%	r = 4%
g = 0%	95 mld	101 mld	96 mld
	7,8% vermogen	9,9%	11,1%
g = 1%	87 mld	102 mld	102 mld
	6,3%	9,0%	10,7%
g = 2%	70 mld	99 mld	106 mld
	4,5%	7,8%	10,1%

De gevoeligheid van de impliciete schuld voor rendementen en loongroei die respectievelijk 1%-punt boven en onder de basiswaarden liggen is weergegeven in tabel 8.1. De gevoeligheid is zowel in euro's als in procent pensioenvermogen relatief beperkt, zeker wanneer rendement en loongroei dezelfde richting op bewegen. De rente en de rendementen liggen nu lager dan in het verleden, maar dit heeft de overgangsproblematiek nauwelijks kleiner gemaakt, mede omdat de reële loongroei nu ook lager is dan gemiddeld in de afgelopen decennia. De omvang van de impliciete schuld is beperkt gevoelig voor de effectieve discontovoet, omdat de tijdspanne tussen betaling en ontvangst van de subsidie op de pensioenopbouw vrij kort is.

[4] De impliciete schuld komt nu iets hoger uit dan in Lever et al. (2013), omdat nu is gerekend met een iets hogere pensioenopbouw (1,825% middelloon per jaar in plaats van 1,75%).
[5] Dit geldt niet altijd voor de effecten in mld euro.

De generatie-effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek zijn gevoelig voor veranderingen in de rente; zie figuur 8.1. De premievrijval van het afschaffen van het omslagelement is direct gekoppeld aan het verschil tussen het rendement van kapitaaldekking en het rendement van omslagfinanciering. In het basisscenario met een rendement van 3% en een reële loongroei van 1%, bedraagt de structurele premievrijval 8%. Met een rendement van 4% is die premievrijval beduidend hoger (circa 17%) en met een rendement van 2% beduidend lager (circa 2,5%).

Figuur 8.1 Rentegevoeligheid generatie-effecten overstap op degressieve opbouw



9 Transitieschuld doorschuiven

9.1 Doorschuiven naar toekomstige generaties

De kosten van compensatie voor gemiste opbouw bij afschaffing van de doorsnee-systematiek kunnen ook doorgeschoven worden naar de toekomst en/of naar de overheid. Door een dergelijke verschuiving lijkt de afschaffing van de doorsneesystematiek voor de deelnemers min of meer pijnloos, maar dit elimineert de schuld van 100 mld euro niet. Dit doorschuiven kan op verschillende manieren.

Ten eerste kunnen pensioenfondsen een lening afsluiten ter financiering van de compensatie. De rente op deze schuld kan gefinancierd worden uit de premievrijval als gevolg van het elimineren van het omslagelement. De schuld van pensioenfondsen creëert echter discontinuïteitsrisico's en is in strijd met het financieel toetsingskader. Deze optie is nader uitgewerkt in een kader in Lever et al. (2013, blz. 70).

Ten tweede zou de overheid de kosten van compensatie voor haar rekening kunnen nemen, hetzij door zelf extra pensioenopbouw aan de overgangsgeneratie toe te kennen, hetzij door de premie voor de extra pensioenopbouw in de tweede pijler

voor haar rekening te nemen. Het resultaat is echter dat de schuld voor de overheid toeneemt. De variant waar de overheid de extra opbouw toekent is beschreven in paragraaf 9.2.

De overheid kan de expliciete schuld als gevolg van de compensatie impliciet maken en doorschuiven naar toekomstige generaties. Dit kan op twee manieren. Ten eerste door een permanent overheidspensioen naast de AOW in te voeren en zodoende vermogen te vormen. Ten tweede door de omkeerregel te beperken en zodoende toekomstige belastinginkomsten naar voren te halen.[6] De vrijgevallen premies in de tweede pijler wegens afschaffing van de doorsneesystematiek moeten naar de overheid gaan, om te voorkomen dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verslechtert. De invoering van een permanent overheidspensioen naast de AOW bespreken we in paragraaf 9.3, de beperking van de omkeerregel in paragraaf 9.4. In paragraaf 9.5 staan enkele overwegingen bij de keuze tussen oplossingen in de tweede pijler en de eerste pijler.

9.2 Tijdelijk overheidspensioen naast de AOW

Compensatie voor het verlies aan pensioenopbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek is mogelijk via de eerste pijler, namelijk via een tijdelijk overheidspensioen naast de AOW; zie Bovenberg (2014). Het overheidspensioen compenseert voor het verschil tussen de doorsneeopbouw uit de oude systematiek en de degressieve opbouw uit de nieuwe systematiek. De hoogte van dit overheidspensioen is afhankelijk van het pensioengevende inkomen gedurende het werkzame leven, net als bij de aanvullende pensioenen. De hoogte van het tijdelijke overheidspensioen verschilt bovendien tussen generaties en is het hoogst voor de huidige deelnemers van middelbare leeftijd en het laagst voor deelnemers aan het begin of eind van hun loopbaan (zie tabel 9.1). Het overheidspensioen is op individueel niveau in reële termen (gecorrigeerd voor mutaties in de contractlonen) constant gedurende de pensioenperiode. Dit tijdelijke overheidspensioen komt bovenop de bestaande AOW, waarvan de opbouw gekoppeld is aan het aantal jaren dat in Nederland is gewoond. De generatie-effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek zijn op deze wijze nihil, want het tijdelijke overheidspensioen compenseert voor het verlies aan pensioenopbouw bij de overgang naar de nieuwe systematiek; zie figuur 9.1 links. Tijdens de transitie zijn de arbeidsmarkteffecten nihil, na afloop daarvan vervalt de 'belasting' voor jongeren en de 'subsidie' aan ouderen die besloten ligt in de doorsneesystematiek.

Op geaggregeerd niveau bereikt het tijdelijke overheidspensioen over enkele decennia een piek, als de huidige werknemers van middelbare leeftijd met pensioen zijn; zie figuur 9.2 links. De premievrijval van 8% die resulteert door afschaffing van

[6] Calvo en Obstfeld (1988) concludeerden al dat de overheid kan herverdelen tussen generaties via schuld of via overdrachten tussen generaties via belastingen en sociale zekerheid.

het omslagelement in de doorsneesystematiek wordt overgeheveld naar de overheid; zie figuur 9.2 rechts. De extra premie is afhankelijk van het pensioengevende loon (boven de franchise); de premieschuif heeft geen gevolgen voor de loonkosten. De additionele premie-inkomsten voor de overheid, relatief ten opzichte van de kostendekkende AOW-premie, lopen enigszins terug door de stijging van de AOW-premie vanwege vergrijzing (noemereffect) en door de afname van de pensioenpremie vanwege de verhoging van de pensioenrichtleeftijd (tellereffect).[7] Het tijdelijke overheidspensioen naast de AOW leidt op termijn tot een permanente overheidsschuld van zo'n 100 mld euro; zie figuur 9.1 rechts. Door de transitie wordt de impliciete schuld uit de tweede pijler een expliciete schuld in de eerste pijler. De extra premie is op termijn voldoende om de rente te financieren, maar niet om de schuld af te lossen.

9.3 Permanente loongerelateerde kop op AOW

Om te voorkomen dat de staatsschuld op lange termijn gaat stijgen, zou het tijdelijke overheidspensioen ter compensatie van de misgelopen pensioenopbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek aangevuld kunnen worden met een *permanent* overheidspensioen naast de AOW. Een permanente verschuiving van een deel van de tweede pijler naar de eerste pijler leidt partieel gezien tot vermogensvorming bij de overheid, omdat de premie eerder binnenkomt dan dat de uitkeringen uitbetaald worden. De omvang van deze permanente verschuiving van een deel van de tweede naar de eerste pijler kan zo gekozen worden, dat deze op termijn leidt tot een extra vermogen voor de overheid van 100 mld euro. Dit vereist een schuif van ongeveer 8% van de pensioenopbouw van de tweede naar de eerste pijler, naast de schuif van 8% wegens lagere premies door afschaffing van de doorsneesystematiek. De effecten van het tijdelijke en het permanente overheidspensioen op het vermogen van de overheid vallen tegen elkaar weg, zodat het effect op de overheidsschuld op termijn per saldo gelijk aan nul is. Men kan ook zeggen dat de extra overheidsschuld hierdoor wordt omgezet van expliciet naar impliciet.

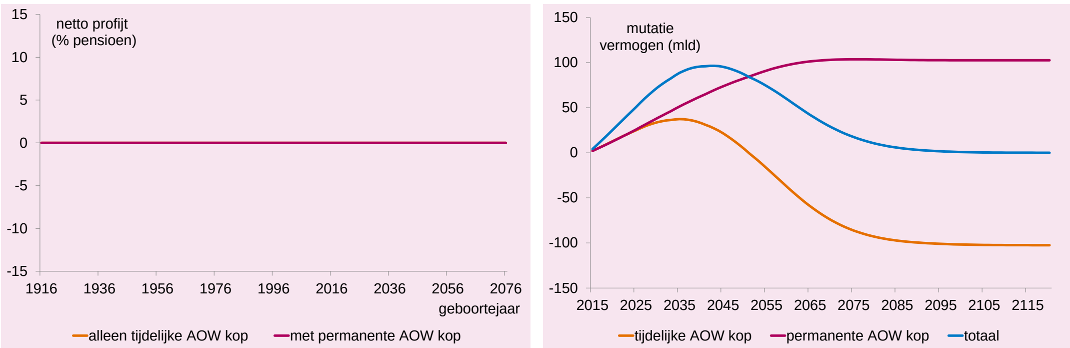
De afschaffing van de doorsneesystematiek via deze combinatie van een tijdelijk en een permanent overheidspensioen heeft geen generatie-effecten (zie figuur 9.1 links). De som van de pensioenuitkeringen uit de eerste en de tweede pijler samen en de totale premie blijven gelijk. De maatregelen hebben samen geen zichtbaar effect op de overheidsschuld, als de overheid voor de permanente extra aanspraken van 100 mld euro geen geld reserveert zoals een particulier pensioenfonds wel doet. De transitielast van 100 mld euro is niet zichtbaar. De extra pensioenverplichtingen voor de overheid vormen een impliciete schuld. De verschuiving heeft geen effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, als de premie voor het overheidspensioen fiscaal aftrekbaar is, net als de premie voor de aanvullende pensioenen. Tegenover de

[7] De kostendekkende premie voor de AOW is hoger dan die voor de aanvullende pensioenen, waardoor de effecten in % ten opzichte van de AOW-premie kleiner uitvallen dan ten opzichte van de pensioenpremie.

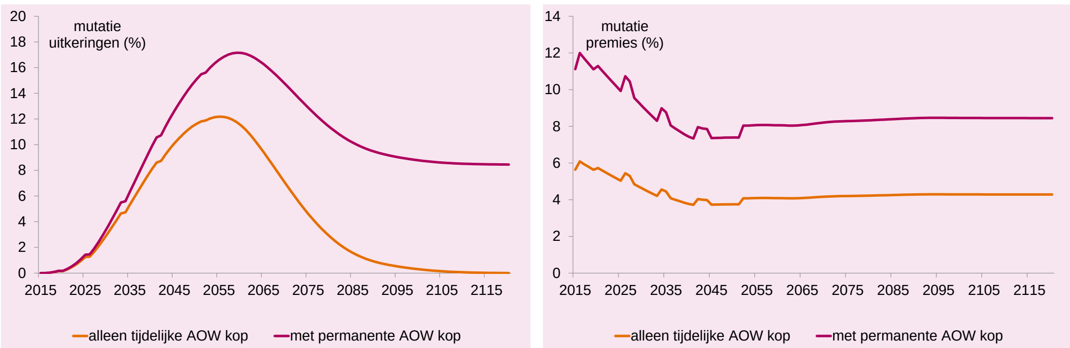
hogere verplichtingen voor de overheid staan ook hogere inkomsten, namelijk de 8% premievrijval door afschaffing van de doorsneesystematiek en de 8% premie die verschuift van de tweede pijler naar de eerste pijler bij de invoering van een permanent overheidspensioen.

De verschuiving van de tweede naar de eerste pijler heeft geen effect op de premie en de uitkeringen, dus zijn er geen gedragseffecten op particuliere besparingen of arbeidsaanbod te verwachten. Door de afschaffing van de doorsneesystematiek vervalt wel de belasting op arbeid van jongeren en de subsidie op die van ouderen.

Figuur 9.1 Generatie-effecten (links) en effect op overheidsvermogen (rechts)



Figuur 9.2 Relatief effect op uitkeringen (links) en premies (rechts) op macroniveau



In de berekening is verondersteld dat werknemers met opbouw van aanvullend pensioen meedoen. In principe kunnen ook werknemers of zelfstandigen (zzp'ers) zonder aanvullend pensioen in de tweede pijler deelnemen aan het overheidspensioen, mits zij hiervoor ook premie gaan betalen.

Een verschuiving van de tweede naar de eerste pijler wordt soms bepleit met als argument dat de eerste pijler in Nederland te klein zou zijn, de tweede pijler te groot en dat het pensioen te onzeker zou zijn. Voor lage inkomens is de eerste pijler in Nederland in internationaal opzicht niet klein, zelfs wat groter dan gemiddeld in de OESO-landen. Voor midden- en hogere inkomens heeft Nederland een veel hogere

vervangingsratio dan gemiddeld in andere landen, dankzij een grote tweede pijler, zelfs na de versobering van het Witteveenkader.

Het is niet direct evident dat het pensioen zekerder wordt door een verschuiving van de tweede naar de eerste pijler. Indien de extra verplichtingen in de eerste pijler kapitaalgedekt zijn, blijft het risico op mismatch tussen vermogen en verplichtingen bestaan: ofwel de uitkeringen staan bloot aan dit mismatch risico of het komt op de balans van de overheid. Als de overheid de ingelegde premies geheel gebruikt voor aflossing van de staatsschuld en geen zakelijke waarden koopt zoals pensioenfondsen deels zouden doen, worden de pensioenuitkeringen minder onzeker, maar wel lager. Indien de extra verplichtingen omslaggefinancierd zijn, zoals bij de combinatie van een tijdelijk en permanent overheidspensioen, zijn de uitkeringen onderhevig aan demografisch risico. Als de grijze druk (verhouding gepensioneerden ten opzichte van werkenden) toeneemt, gaan de uitkeringen omlaag.

Een argument tegen deze schuif is dat het pensioenstelsel meer complex wordt en de uitvoeringskosten toenemen. De AOW is nu een betrekkelijk eenvoudige regeling, met lage uitvoeringskosten. De administratie voor de overheid wordt meer complex bij de combinatie van een AOW-uitkering op basis van woonland en van overheidspensioen op basis van eerder looninkomen. Het extra overheidspensioen op basis van eerder looninkomen dat als kop op de AOW komt, is betrekkelijk gering bij een schuif van 8%. De gemiddelden per leeftijd zijn vermeld in tabel 9.1.

Tabel 9.1 AOW en extra overheidspensioen in duizenden euro's (in koopkracht 2015)

	25-jarige	35-jarige	45-jarige	55-jarige	65-jarige
AOW in basispad	12,1	12,0	11,9	11,8	11,6
AOW + tijdelijk overheidspensioen	12,8	13,7	13,7	12,8	11,6
AOW + tijdelijk + permanent pensioen	14,0	14,5	14,2	13,0	11,6

De overheveling van pensioenvermogen van de tweede pijler naar de eerste pijler is een gedeeltelijke overgang naar een nationaal pensioenfonds. In Polen, Hongarije en Ierland heeft ook een schuif van vermogen uit private pensioenfondsen naar de overheid plaatsgevonden. Daar betrof de schuif ook bestaande opbouw, dit voorstel betreft alleen nieuwe opbouw.

De schuif van de tweede naar de eerste pijler vergroot het politieke risico rond het oudedagspensioen. De AOW is een van de grootste posten op de overheidsbegroting. Het risico bestaat dat de overheid de AOW of het extra pensioen versobert bij budgettaire problemen. In het verleden gebeurde dit door bijvoorbeeld niet te indexeren of de pensioenleeftijd te verhogen. Dit politieke risico neemt toe naarmate een groter deel van het pensioen via de overheidsbegroting loopt.

Een hervorming waarbij de eerste pijler wordt vergroot en de tweede pijler verkleind, vraagt om een bredere afweging dan past in het kader van de discussie over de afschaffing van de doorsneesystematiek. Andere belangrijke aspecten die daarin meegenomen zouden moeten worden, zijn: de rol van politieke risico's en de gewenste omvang van beide pijlers in het licht van de verschillende risico's waaraan ze blootstaan, zowel vanuit het perspectief van de deelnemers als van de overheid.

9.4 Gedeeltelijke afschaffing omkeerregel

Het tijdelijke overheidspensioen, dat de misgelopen pensioenopbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek compenseert, zou ook aangevuld kunnen worden met een (gedeeltelijke) afschaffing van de omkeerregel; zie Boon (2014). Een (gedeeltelijke) afschaffing van de omkeerregel op pensioenbesparingen haalt toekomstige belastinginkomsten naar voren, waarmee het tijdelijke overheidspensioen gefinancierd kan worden. De gedeeltelijke afschaffing van de omkeerregel is dus niet bedoeld om de misgelopen opbouw te compenseren, maar om de extra overheidsschuld om te zetten van expliciet naar impliciet. Het is in dat opzicht dus een alternatief voor het permanent overheidspensioen naast de AOW.

In dit voorstel valt (een deel van) de pensioenpremie in het vervolg onder de loonheffing en zijn de latere pensioenuitkeringen die hieruit voortvloeien onbelast. De belastingheffing op respectievelijk pensioenpremies, vermogensopbouw en pensioenuitkering verschuift (gedeeltelijk) van EET naar TEE, waarbij E staat voor exempt (vrijgesteld van belasting) en T voor taxed (belast). De pensioenvermogens blijven vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing (de middelste E).

Effect op de overheidsfinanciën

Een verschuiving van de belastingdruk van pensioenuitkeringen naar -premies zou op korte termijn tot hogere belastingopbrengsten leiden. Tijdelijk zouden immers zowel pensioenpremies als de eerder opgebouwde pensioenuitkeringen belast zijn. Hier staan op lange termijn lagere belastingopbrengsten tegenover, omdat de latere pensioenuitkeringen dan niet langer belast zijn. In het bijzondere geval dat het effectieve tarief op pensioenpremies gelijk is aan dat op pensioenuitkeringen, leidt de verschuiving niet tot een structurele verbetering van de overheidsfinanciën. Onder deze aanname kunnen de generatie-effecten van afschaffing van de doorsnee-systematiek nihil zijn.

Inkomenseffecten

Een overgang van EET naar TEE is voor een individu neutraal, als de marginale tarieven voor aftrek van premie en uitkering van pensioen (of van voorheffing en verrekening bij uitkering) gelijk zijn. Door het vervroegen van de heffing wordt er minder pensioenpremie ingelegd, maar doordat de uitkering niet (of minder) belast is verandert de uitkering netto niet. Ook in risico verandert er dan niets voor het individu.

In de praktijk is een overgang naar TEE echter moeilijk inpasbaar zonder forse inkomenseffecten bij een progressief belastingstelsel. De pensioenpremies zouden bijvoorbeeld belast kunnen worden tegen het marginale tarief van de loonheffing of tegen een eigen uniform tarief van bijvoorbeeld 40%. Het vervroegen van de heffing tegen het marginale tarief zou een aanzienlijke lastenverzwaring betekenen voor mensen met een pensioeninkomen rond het einde van de tweede schijf, aangezien zij relatief het meest profiteren van het lagere tarief dat geldt boven de AOW-leeftijd. Belasting tegen een vast tarief van bijvoorbeeld 40% zou gunstig zijn voor de koopkracht van mensen met zeer hoge inkomens. De invoering van een voorheffing op premies van bijvoorbeeld 10%, die later verrekend wordt met de heffing op de pensioenuitkeringen, is administratief complex.

Het vervallen van belastbare uitkeringen van aanvullende pensioenen heeft gevolgen voor de verzilvering van aftrekposten zoals betaalde hypotheekrente. Daarnaast heeft dit gevolgen voor de meting van draagkracht ten behoeve van huur- en zorgtoeslag, alimentatie en eigen bijdragen voor AWBZ-zorg. De meting van de draagkracht is immers gebaseerd op het belastbare inkomen. Wellicht is dit te ondervangen door ook onbelaste pensioenuitkeringen te betrekken in de meting van de draagkracht, maar het is niet direct duidelijk hoe dit moet. Daarnaast rijst de vraag wie de controlerende rol van de fiscus hierbij overneemt.

Een gedeeltelijke verschuiving van de belastingdruk is ook denkbaar, bijvoorbeeld door verlaging van de aftoppingsgrens van 100.000 euro voor fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw. De gedeeltelijke schuif zou zo gekozen kunnen worden dat hiermee 100 mld euro aan overheidsinkomsten naar voren wordt gehaald, ter compensatie van de schuld door afschaffing van de doorsneesystematiek. Bij verlaging van de aftoppingsgrens zal het vaker voorkomen dat de premie wordt belast tegen het tarief van de hoogste schijf, terwijl de latere pensioenuitkering nu in een lagere schijf zou vallen. Een inkomen tegen het einde van de loopbaan van 80.000 euro (vierde schijf) kan best samengaan met een pensioen, gebaseerd op 75% middelloon, van minder dan 50.000 euro (derde schijf).

Internationale situatie

Een systeem van TEE sluit niet aan bij de internationale situatie. In de meeste landen van de EU en de OESO geldt EET voor pensioenbesparingen. Het ‘lek’ in belastingheffing in box 1 wegens emigratie lijkt beperkt van omvang, mede doordat in een deel van de belastingverdragen is opgenomen dat pensioenuitkeringen in Nederland belast zijn.[8]

[8] Een van de grote pensioenfondsen meldt desgevraagd dat in 2012 minder dan 3% van de pensioenuitkeringen naar het buitenland ging en een deel hiervan in Nederland belast is. Het buitenlandaandeel in de AOW-uitkeringen, dat volgens kwartaalberichten van de SVB zo’n 3,7% bedraagt, bevestigt de orde van grootte.

9.5 Compensatie via eerste of tweede pijler?

Het financieren van compensatie via de eerste pijler heeft voor- en nadelen ten opzichte van compensatie via de tweede pijler. Een voordeel is dat de generatie-effecten kleiner zijn, omdat de overheid de mogelijkheid heeft lasten permanent naar de toekomst door te schuiven. Een ander voordeel is dat de verstorende effecten van het financieren van de impliciete schuld op nationaal niveau waarschijnlijk kleiner zijn dan op fondsniveau. Iedereen betaalt mee aan het financieren van de schuld, zonder dat dit de keuze tussen werken als werknemer of ondernemer verstoort en zonder dat dit afhankelijk is van de toevallige leeftijdssamenstelling van de sector waarin iemand werkt.

Een nadeel van een oplossing via de overheid is dat het politieke risico om (impliciete) toezeggingen voor pensioen niet na te komen waarschijnlijk groter wordt. Een tweede nadeel is dat de overheid de compensatie minder goed kan afstemmen op de kenmerken van de verschillende regelingen en op de individuele loopbanen van de werknemers. Compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek via pensioenfondsen en verzekeraars biedt dus meer mogelijkheden voor maatwerk dan via de overheid. Een derde nadeel is dat compensatie via de overheid qua uitvoering duurder is dan via de pensioenfondsen en de verzekeraars.

Pensioenen via de eerste en de tweede pijler verschillen in de wijze van financiering en staan daarom bloot aan verschillende risico’s. Omslaggefinancierde pensioenen via de eerste pijler staan vooral bloot aan demografisch risico, kapitaalgedekte pensioenen via de tweede pijler vooral aan financieel risico. Een combinatie van beide pijlers lijkt uit oogpunt van risicospreiding aantrekkelijk. De vraag wat de optimale verdeling is tussen de eerste en de tweede pijler en of de eerste pijler wel of niet afhankelijk moet zijn van arbeidsverleden, is niet eenvoudig te beantwoorden en valt buiten het kader van een onderzoek naar de transitie bij afschaffing van de doorsneesystematiek.

10 Conclusies

Afschaffing van de doorsneesystematiek is gunstig voor alle toekomstige generaties, die profiteren van lagere premies voor hetzelfde pensioen. Als de transitielasten in een begrensde periode genomen worden, gaat deze hervorming met herverdelings-effecten gepaard. Zonder compenserende maatregelen is het negatieve effect van het afschaffen van de doorsneesystematiek op het pensioenresultaat van bestaande generaties fors, zeker in het licht van de huidige lage dekkingsgraden. De generatie-effecten nemen in het algemeen af, naarmate de transitie meer geleidelijk plaats

vindt. Een geleidelijke uitfasering van de overdrachten kan bijvoorbeeld door een geleidelijke overgang van doorsneeopbouw naar degressieve opbouw.

Afschaffen van de doorsneesystematiek voor alle nieuwe opbouw heeft als voordeel boven afschaffen voor nieuwe toetreders dat een pensioenfonds maatwerk kan bieden in de lengte van de transitieperiode, de mate van compensatie, en de wijze van financiering hiervan. Een aandachtspunt hierbij is wel dat een compensatieregeling zodanig zal moeten worden vormgegeven, dat deze uitvoerbaar is en past binnen een dynamische arbeidsmarkt. Een combinatie van onvolledige compensatie voor gemiste pensioenopbouw, tijdelijke inzet van het premie-instrument en indexatiekortingen maakt het mogelijk de pijn voor de grootste verliezers te verzachten.

Bij een overstap op individuele rekeningen krijgt de transitieproblematiek een extra dimensie. Niet alleen de afschaffing van de doorsneesystematiek leidt dan tot generatie-effecten, maar ook het doorbreken van de intergenerationele risicodeling. De pensioenen van oudere deelnemers genieten in de huidige uitkeringsovereenkomsten enige bescherming door de gespreide doorwerking van schokken en de mogelijkheid om tijdelijk extra (inhaal)premies te heffen. Deze impliciete claim op het menselijk kapitaal van jongere en toekomstige deelnemers raken oudere deelnemers kwijt bij overstap op een geïndividualiseerd systeem.

De omkeerregel mitigeert de effecten van hogere pensioenpremies en lagere pensioenuitkeringen op het netto-inkomen als de compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek via de tweede pijler plaatsvindt. De hogere premies en de lagere uitkeringen werken immers voor zo'n 40% door in belastingen, premies en inkomensafhankelijke toeslagen.

De transitielast kan ook volledig verschoven worden naar de overheid, bijvoorbeeld door een tijdelijk inkomensafhankelijk overheidspensioen in aanvulling op de AOW. In principe kan de overheid dat doen zonder verdelings- en houdbaarheidseffecten. Het betekent wel dat de schuld voor de overheid permanent met 100 mld euro toeneemt. Door het tijdelijke overheidspensioen te combineren met aanvullende maatregelen, wordt de extra overheidsschuld impliciet in plaats van expliciet. Dit kan via een additionele permanente schuif van de tweede naar de eerste pijler, waardoor de overheid vermogen opbouwt, of via een gedeeltelijke afschaffing van de omkeerregel waarmee belastinginkomsten naar voren worden gehaald.

Het financieren van compensatie via de eerste pijler heeft voor- en nadelen ten opzichte van compensatie via de tweede pijler. De overheid heeft meer mogelijkheden om de generatie-effecten te beperken door de lasten door te schuiven naar de toekomstige generaties, die profiteren van de lagere premies. Een ander voordeel is dat de verstorende effecten van het financieren van de impliciete schuld op nationaal niveau waarschijnlijk kleiner zijn dan op fondsniveau. Nadelen van transitie via de overheid zijn dat het politieke risico om impliciet toegezegde

pensioenrechten niet na te komen waarschijnlijk groter wordt, de mogelijkheden voor maatwerk afnemen en de uitvoering duurder wordt. Bovendien nemen de collectieve lasten toe. Een transitie waarbij de overheidsschuld fors toeneemt, is wellicht in strijd met Europese afspraken.

Referenties

Actuarieel Genootschap, 2014, Doorsneesystematiek: veranderen of behouden?, Werkgroep Doorsneepremie in opdracht van de Commissie Pensioenen.

Boon, B., 2014, Afschaffen doorsneestelsel pensioenen hoeft geen probleem te zijn, *Me Judice*, 13 november.

Bovenberg, A.L., 1992, Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1992/1819.

Bovenberg, A.L., 2014, Toekomstbestendig pensioenstelsel vraagt extra AOW-opbouw, *Me Judice*, 23 mei.

Calvo, G.A. en M. Obstfeld, 1988, Optimal time-consistent fiscal policy with finite lifetimes, *Econometrica*, vol. 56(2): 411-32.

Jansen, A. en F. Verschuren, 2014, Doorsneepremie: géén probleem maar oplossing, *Pensioen Bestuur & Management*, 3.2014: 29-31.

Lever, M.H.C., J.P.M. Bonenkamp en R. Cox, 2013, Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

Bijlage 3

Samenstelling Commissie Toekomst Pensioenstelsel (CTP)

Leden	**Plaatsvervangende leden**
Onafhankelijke leden	
prof.dr. K.P. (Kees) Goudswaard (voorzitter)	
drs. L.B.J. (Laura) van Geest	
prof.dr. J. (Job) Swank	prof. dr. S.G. (Fieke) van der Lecq
prof.dr. R.J. (Romke) van der Veen	prof.dr. L.G.M. (Leo) Stevens
Ondernemersleden	
drs.ir. A. (Ap) Fraterman (VNO-NCW/MKB-Nederland)	
drs. H.J. (Harold) Herbert (VNO-NCW/MKB-Nederland)	
drs. C. (Cees) Oudshoorn (VNO-NCW/MKB-Nederland)	
M.A. (Michaël) van Straalen (VNO-NCW/MKB-Nederland)	
Werknemersleden	
W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)	P.F.M. (Pim) de Nijs MSc
mr. C.C. (Klaartje) de Boer (VCP)	
G.J. (Gijs) van Dijk (FNV)	
drs. C.C.H.J. (Chris) Driessen (FNV)	
Adviserende leden	
prof.dr. C. (Casper) van Ewijk	prof.dr. A.L. (Lans) Bovenberg
prof.dr. P. (Paul) Schnabel	
dr. J.H. (Jan) Tamerus	
Waarnemer Stichting van de Arbeid	
drs. E.R. (Eddy) Haket	
Ministeriële vertegenwoordigers	
drs. E.J. (Evert Jan) van Asselt (VWS)	R. (Roy) van Egmond
M. (Mathijs) Gerritsen MSc (Fin)	
H. (Harma) Meins (SZW)	

Secretariaat

mr.drs. T.D. (Tyche) Riemens
dr. B. (Bart) van Riel
drs. H. (Hans) van der Meer
dr. M.G. (Marike) Knoef
drs. J. (Jurre) de Haan
drs. A. (Arnold) Devreese

Samenstelling Werkgroep Transitieproblematiek (WGTP)

Leden | **Plaatsvervangende leden**

Onafhankelijke leden
prof.dr. C. (Casper) van Ewijk (voorzitter)
prof.dr. S.G. (Fieke) van der Lecq

Ondernemersleden
drs.ir. A. (Ap) Fraterman(VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden
drs. C.C.H.J. (Chris) Driessen (FNV)

Adviserende leden
dr. D.W.G.A. (Dirk) Broeders
dr. M.H.C. (Marcel) Lever
prof.mr. drs. M. (Mark) Heemskerk
P.A. (Peter) Minderhoud MSc
dr. J.H. (Jan) Tamerus

Ministeriële vertegenwoordigers
drs. B.W.V. (Birgit) ten Cate (SZW)
M. (Mathijs) Gerritsen MSc (Fin)

Secretariaat
dr. B. (Bart) van Riel
drs. H. (Hans) van der Meer
dr. M.G. (Marike) Knoef
drs. J. (Jurre) de Haan